

















La Defensoría de los Habitantes

Informe Anual de Labores 2012-2013

La Defensoría de los Habitantes

Indice General

Indice General

Presentación xi

Capítulo I

Cuatro años de gestión: un recuento en favor de los derechos humanos 9

Una Defensoría de Puertas Abiertas 37

Capítulo II

Dirección de Planificación Institucional 57

Estadísiticas 2012 57

Las personas detrás de las denuncias: la vulneración de un derecho humano es más que un dato 57

Denuncias, quejas y reclamos: síntoma del debilitamiento del Estado de Bienestar. Un panorama general 58

Dirección de Admisibilidad 73

Dirección de la Defensoría de la Mujer 81

Informe de Acciones 83

Ambito de Salud 83

Violencia patrimonial y las pensiones alimentarias. La eliminación de la violencia patrimonial requiere de un fortalecimiento del apremio corporal. 92

Hostigamiento sexual: La impunidad 94

1. Hostigamiento sexual en menores de edad: malas prácticas durante el procedimiento administrativo generan impunidad 94

2. La requisa y la ausencia de la prueba 97

3. Estoy Privada de Libertad y Enferma 98

4. ¿Está Libre de humo la cárcel del Buen Pastor? 99

5. El acceso al derecho a los alimentos desde el encierro 99

Seguimiento a políticas públicas y proyectos de ley 100

La maternidad y las licencias 101

Otras formas de intervención 103

La cooperación del Sistema de Naciones Unidas (UNFPA) con la Defensoría 103

Dirección de Protección Especial 105

Personas Afrodescendientes 105

Personas Indígenas 107

Personas Migrantes y Refugiadas 114

Personas Adultas Mayores 120

Personas con Discapacidad 123

Personas en Situación de Pobreza 125

Discriminación por Orientación Sexual 126

La Policía: Actuaciones y omisiones 128

Personas Privadas de Libertad 130

Educación para Adultos 134

Dirección de Calidad de Vida 135

Prestación del servicio público de agua potable 136

Organismos genéticamente modificados: Una agenda pendiente 144

Emergencias en el manejo, distribución y uso del gas licuado de petróleo (GLP) 146

Sobre la gobernanza marino-costera 151

Avances en el acceso a una vivienda digna 154

Patrimonio Histórico y Arquitectónico: logros del 2012 156

Dirección de Control de Gestión Administrativo 163

I. Ambito de acción 163

II. Limón Ciudad Puerto, un proyecto que camina lento y un pueblo que requiere respuestas 164

III. La Defensoría de los Habitantes y una posible propuesta de solución a la ocupación en la Zona Marítimo Terrestre 170

IV. Investigación de Oficio sobre el Instituto Mixto de Ayuda Social 175

V. Un Régimen No Contributivo de Pensiones que naufraga ante el incremento de solicitudes y la falta de recursos para brindar una respuesta efectiva 180

VI. La lucha del gremio de Transportistas 185

VII. Alertas tempranas: Delitos bancarios, una realidad sobre la cual falta mucho por informar y actuar 188

VIII. Alerta temprana: Los Archivos Públicos y el derecho de acceso a la información 196

Dirección de Asuntos Económicos 201

I. El Consejo de Transporte Público: Un modelo de gestión que se agota 201

II. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Entidad de Riesgo Generado por si misma 210

Dirección de Niñez y Adolescencia 229

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia 230

Dotación Económica al Patronato Nacional de la Infancia 235

Educación en Derechos Humanos de las Personas Menores de Edad 238

El funcionamiento del Fondo Nacional de Becas 244

Fortalecimiento del Hospital Nacional de Niños 247

Cardiopatías Congénitas 249

Construcción de la Torre de la Esperanza 252

Población Adolescente Penal Juvenil 254

Red Nacional de Cuido 256

Dirección de Asuntos Laborales 259

Debilitamiento en las condiciones laborales de los y las trabajadoras del Sector Público y del Sector Privado durante el período 2012-2013 261

Seguimiento al tema del Hostigamiento Laboral en el Sector Público, lo actuado por la Defensoría d elos Habitantes en el último año 262

Sobre el Dictamen emitido por la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley, Expediente No. 18140, contra el Acoso Laboral 263

Derecho a obtener una pensión en la Dirección Nacional de Pensiones del MTSS 265

Violación al Derecho al Trabajo presentado por un trabajador, que alega que las dependencias del Estado no están velando por el otrogamiento de permisos para trabajadores agrícolas y de la construcción en Sardinal Guanacaste 271

Violaciones a los Derechos Laborales de Empresa Privada. No pago de salarios 272

Aplicación del FURADÁN de fincas bananeras y piñeras, una Violación a las normas de salud ocupacional de los trabajadores 273

Dirección de Oficinas Regionales 277

Dirección de Promoción y Divulgación 295

I. Población afrocaribeña: reinvindicaciones contra la discriminación 297

II. Los derechos de la población indígena y el acceso a la justicia 304

III. Encuentro de sociedad civil e instituciones en el tema de VIH Diálogo Nacional sobre VIH y Derecho / Costa Rica (noviembre de 2012) 305

IV. Proyecto Red de Personas Usuarias de los Servicios: una propuesta ciudadana 310

V. Derechos humanos y ambiente: respuestas dispersas a solicitudes concretas 314

VI. Diversidad sexual y democracia 316

VII. Juventud, el presente de la vulnerabilidad 318

VIII. Justicia retributiva en Ley de Justica Penal Juvenil 322

IX. Proceso Mujeres Migrantes 332

X. Premio Calidad de Vida 333

Contraloría de Servicios 339

Dirección de Asuntos Jurídicos 341

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura 355

Dirección Administrativa 383

Capítulo III

Seguimiento al Informe Especial sobre la situación de la Caja Costarricense del Seguro Social: avances puntuales, grandes temas pendientes 399

La Concesión de la Carretera San José - San Ramón: Nuevos Tropiezos con las mismas piedras 433

Régimen de Empleo Público en Costa Rica: sin rumbo y sin claridad 455

Anexos

Presentación

Para hablar o pensar en términos de derechos humanos, debemos partir de su esencia y fundamento, que es el principio de la Dignidad Humana, el cual, entendemos como valor básico de la solidaridad y la convivencia de las personas. La dignidad humana es una sola y nos pertenece sin distinción alguna por el único hecho de ser personas. Es un atributo único, inalienable y particular que idealmente, debería significar que todas las personas tengan una mejor calidad de vida.

Como institución nacional de derechos humanos, ese es el compromiso y el mandato legal y ético, que tiene la Defensoría de los Habitantes, pues su deber es velar porque el funcionamiento del sector público, se ajuste a los mandatos de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales asumidos por el país. Esto sin olvidar que como parte de ese deber que le exige la ley, tiene también una importante labor de educación y divulgación en materia de derechos humanos. Todo ello, con el fin, de contribuir a la construcción de ciudadanías activas, que cuenten con las herramientas necesarias para ser protagonistas del cambio trasformador que reclama la sociedad contemporánea.

Este año, una vez más nos corresponde cumplir con el mandato de rendir un informe ante la Asamblea Legislativa, en el que hacemos un recuento del trabajo realizado a lo largo del año; y en esta ocasión, también un breve repaso de estos cuatro años de gestión durante los cuales, quienes suscribimos, hemos tenido el privilegio de estar al frente de la Defensoría de los Habitantes. De igual forma, no olvidamos, que rendir cuentas mediante la presentación de este informe, no es solo exponer nuestro trabajo ante las señoras y señores Diputados de la República, también es un ejercicio de transparencia para con nuestra gente, todas y todos los habitantes que año con año depositan sus expectativas y esperanzas en que la intervención de esta institución, posibilite la restitución y el respeto de los derechos violentados. De todas y todos ellos, hemos sido vos, conciencia, trabajo y entrega en favor de la justicia y la igualdad de oportunidades.

Durante estos cuatro años hemos dado seguimiento a retos esenciales y a temas neurálgicos dentro de la agenda de los derechos humanos de nuestro país. Y esas preocupaciones han sido de muchos tipos, tales como: la gestión del riesgo, el transporte público, los problemas de infraestructura, la violación de derechos a distintos grupos vulnerabilizados por los estigmas y la discriminación; tanto como a otros grupos y sectores de la sociedad en materia de

salud, empleo, educación, vivienda, sostenibilidad ambiental, hemos denunciado la crisis del sistema penitenciario, y un amplísimo etcétera que se detalla en el desarrollo de este documento.

En todos estos abordajes temáticos o problemas nacionales, que han implicado la violación de derechos humanos, la Defensoría identificó con preocupación el debilitamiento del Estado de bienestar y por ello, hizo un llamado a la Asamblea Legislativa y a otras autoridades públicas, para señalar las repercusiones y consecuencias de este debilitamiento, tanto como la urgencia de corregir el rumbo para retomar los alcances y la cobertura de ese Estado de bienestar que en la Constitución Política es concebido como nuestro Estado Social de Derecho.

En estos cuatro años, también, de forma recurrente identificamos otros problemas que sin duda influyen en las posibilidades reales de márgenes adecuados de gobernabilidad y gobernanza para el país. Al respecto, los ejemplos encontrados son muchos, entre ellos los graves conflictos por falta de claridad en las competencias y las responsabilidades de los entes y órganos públicos, lo cual, resulta vital para la atención eficiente y eficaz de las necesidades y los derechos de las personas.

Además, destacamos los problemas en la construcción y ejecución de políticas públicas en diversos campos, debido, en esencia, a las dificultades que genera la ausencia –en gran cantidad de casos- de claridad sobre la dirección política, la planificación y la coordinación de acciones en el espectro de la función pública. Por eso, también hicimos una invitación para que nos pongamos a corregir los peligrosos vacíos que genera el traslado de competencias –otrora exclusivas del sector público- al sector privado sin los controles adecuados para regular su funcionamiento, eficiencia y con ello, la protección efectiva de los derechos de las personas, en campos vitales para el crecimiento y el desarrollo nacional, tales como: educación, salud, seguridad y otros.

Las condiciones actuales evidencian hoy más que nunca, el importante papel que las instituciones de control estamos llamadas a desempeñar en esta tarea, para devolver a las personas la confianza en el sistema democrático y contribuir con ello, a restablecer la legitimidad de las autoridades políticas. Para lograrlo, debemos propiciar espacios de diálogo y participación cuidada, que evidencien el compromiso con la trasparencia en la lucha contra la corrupción en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la población.

La madurez alcanzada al cumplir xx años de vida institucional, renuevan el compromiso para asumir el reto junto a muchos otros actores de la sociedad, para fortalecer la democracia participativa, junto a la impostergable tarea de nuestra democracia de encontrar nuevas formas en el ejercicio de los poderes públicos.

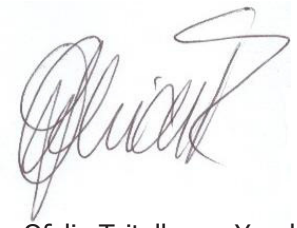
En esta gestión, preocupados también por la agenda global de un mundo interconectado, nos dimos a la tarea de propiciar el trabajo conjunto con instituciones homólogas y otros organismos de derechos humanos a nivel internacional, para lo cual, aceptamos poner a Costa Rica en la agenda iberoamericana de los derechos humanos al organizar en condición de anfitriones –a finales de octubre de 2013-, la realización de la XVII Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO).

En este evento contamos con la presencia de los Defensores y Procuradores de Derechos Humanos de todos los países de Iberoamérica, de agencias del Sistema de las Naciones

Unidas (ONU), así como de naciones invitadas como observadoras del trabajo y del intercambio de experiencias y buenas prácticas en distintos temas de interés. Además contamos con la valiosa presencia de autoridades públicas nacionales. Como institución organizadora evidenciamos los valiosos resultados en favor de esa visión del mundo globalizado que rescata como parte de su agenda global el tema de la protección y exigibilidad de los derechos humanos.

Finalmente, en aras de rescatar esa misma visión holística de lo que deben ser los derechos humanos de cara al futuro, nos proponemos ampliar el trabajo iniciado en favor de la sostenibilidad y la defensa del medio ambiente, por ser uno de los grandes e impostergables temas que contempla la agenda de los derechos humanos y que sin duda, tiene ya sus manifestaciones, efectos y repercusiones en Costa Rica, debido en ocasiones a las prácticas de explotación y poca planificación a la hora de hacer uso de nuestros recursos naturales. Es tiempo ya de asumir con seriedad una agenda verde que privilegie la protección, la sostenibilidad y el uso racional de los recursos naturales que poseemos.

Especial interés tiene esta institución por fortalecer acciones dirigidas a que el país cuente con los mecanismos y recursos necesarios para enfrentar los retos del cambio climático. Creemos que éste es un esfuerzo colectivo donde todos los actores: sector público, mercado, sociedad civil y medios de comunicación, tenemos que asumir las responsabilidades que implica la mitigación y adaptación al cambio climático. Este proceso pasa por revisar las estructuras gubernamentales y fortalecer sus capacidades de coordinación y dirección, para garantizar con ello los espacios de una fortalecida participación ciudadana. Caminamos entonces con la certeza de que éste es un uno de los desafíos instituciones de cara al futuro.



Señora Ofelia Taitelbaum Yoselewich
Defensora de los Habitantes



Señor Luis Fallas Acosta
Defensor Adjunto de los Habitantes



Capítulo I

Cuatro años de gestión: un recuento en favor de los derechos humanos

Durante el período de 4 años de gestión de la señora Ofelia Taitelbaum, como Defensora de los Habitantes de la República, se dio seguimiento a grandes temas –preocupaciones- de la realidad nacional, a la luz del respeto y cumplimiento de los derechos humanos en nuestro país. En estos informes anuales de labores que le correspondió presentar a la Señora Defensora ante la Asamblea Legislativa, junto con los grandes retos del país en temas tales como: gestión del riesgo, transporte público, infraestructura, violación de derechos a grupos y sectores de la sociedad en materia de salud, empleo, educación, vivienda, sostenibilidad ambiental, crisis del sistema penitenciario, y muchos otros; la Defensoría identificó como problema generador de la violación de derechos en todos los espacios del acontecer nacional, el debilitamiento del Estado de Bienestar. Por ello, hizo un llamado de atención a la Asamblea Legislativa y otras autoridades Públicas, sobre las repercusiones de este debilitamiento y la urgencia de corregir el rumbo.

De igual forma se identificaron otros problemas, que sin duda tienen una repercusión directa sobre la gobernabilidad del país, tales como los conflictos por falta de claridad de las competencias y responsabilidades de los entes y órganos públicos, lo cual, resulta vital para la atención eficiente y eficaz de las necesidades de los y las habitantes.

Junto a ello, destaca el tema de los problemas en la ejecución de políticas públicas en diversos campos, por las serias dificultades que evidencian la ausencia, en muchos casos, de claridad sobre los alcances dirección política y coordinación de acciones en el ámbito público. En igual sentido se hizo un llamado de atención para corregir los vacíos que se han venido generando de manera peligrosa con el traslado de competencias al sector privado que otrora ejercía el Estado sin los controles necesarios que regulen su funcionamiento y garantice la protección efectiva de los derechos de las personas usuarias de estos servicios, en campos vitales para el desarrollo nacional, tales como: educación, salud, seguridad y otros. A continuación se presenta un resumen de lo desarrollado en este campo por la Defensoría en los tres primeros informes de la gestión de la Señora Defensora Ofelia Taitelbaum.

Se partió desde el inicio de la gestión, del interés por identificar las consecuencias de la crisis mundial, y el entorno internacional, así como las responsabilidades internas, de cara a la reducción de las posibilidades del Estado para la inversión y la gestión eficiente de las políticas públicas en aras del Buen Gobierno. Para la Defensoría, el interés en este primer informe de

la gestión de Sra. Taitelbaum fue hacer un fuerte llamado de atención sobre la necesidad de corregir el rumbo que lleva el país, y cumplir con los principios del Estado solidario, contenido en nuestra Constitución Política, que define de manea clara la ruta por la que se debe transitar en busca de un desarrollo más equitativo e incluyente. Además se expone la necesidad de incrementar el control de legalidad, donde esta institución, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y hasta los partidos políticos (como filtros de las demandas y necesidades de la sociedad civil), ayuden a facilitar la gestión de las políticas públicas, a favor de las personas.

En suma, se parte de la idea de hacer un llamado a retomar el marco jurídico de nuestro país y con ello, implementar finalmente y de una forma sostenida, planificada y estructurada, el Estado Social de Derecho que define nuestro ordenamiento jurídico, el cual, apuesta sin duda alguna a la construcción de un Estado Solidario, en el que se privilegian los derechos humanos y el avance en términos de calidad de vida y desarrollo para todas y todos. Nuestras leyes son la guía y el instrumento para alcanzar la plenitud de ese Estado Solidario y por ello, llevarlo a cabo no depende de nuevas y distintas estrategias de desarrollo que cambien al tenor de la alternancia democrática de los distintos grupos políticos en el poder; sino más bien, se trata de alcanzarlo a partir de una propuesta de largo plazo cuya columna vertebral sea nuestra Constitución Política y nuestras leyes. En ellas está la forma, el éxito futuro de esa estrategia de país solidario que desde hace décadas se encuentra dibujado en nuestras leyes y cuyo cumplimiento resulta ya impostergable.

Sobre el tema, Johnny Meoño Segura, plantea que "la Constitución Política de Costa Rica de 1949 tiene un modelo de país unitario e integral, solidario y de bienestar, del que el Estado y sus instituciones es garante y tutor, y enfrenta obligaciones inherentes para que en su desempeño ejerza el poder político puesto en manos de los diferentes órganos superiores con una clarividencia de visión y de capacidad de acción unitaria e integral (Art. 50), que no deja lugar a dudas de que en este país el Constituyente al menos, no se planteó esta discusión filosófica y sí consagró un modelo de país sustentado en una visión de bienestar y solidaridad sociales que el Estado-aparato está obligado a instrumentar en todo momento" (Meoño Segura, 2004, IICE-UCR)

En este enfoque, el Estado social y democrático de Derecho contempla como principios fundamentales la tutela del ser humano y de su derecho de participación política y las relaciones sociales, instituyendo mecanismos de redistribución de riqueza a través del salario, del ejercicio de derechos individuales y colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar. Lo característico de esta forma de Estado es la vinculación entre los contenidos sociales y los concernientes al pluralismo. 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.

Modelo de desarrollo.- Para la Defensoría, la conceptualización del desarrollo debe ser mediante el Enfoque de los Derechos Humanos, el cual permite un abordaje más completo e integral de los aspectos multidimensionales, bajo la tesis de que un país se desarrolla en el tanto vaya creando las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales y, particu-

larmente estratégico y determinativo, las condiciones políticas, para la realización efectiva de los derechos humanos de sus habitantes.

En este enfoque, las respuestas pertinentes del sistema socioeconómico, serán aquellas que facilitan la realización de los derechos humanos de las personas, siendo precisamente el nivel de realización de estos derechos, el patrón de evaluación del desarrollo del país. Por tanto, el desarrollo no comprende solamente componentes socioeconómicos, sino también aspectos culturales, medioambientales, políticos y sociales que inciden de manera determinante en el estilo de desarrollo, el cual a su vez genera las condiciones para que los derechos humanos puedan o no garantizarse y disfrutarse.

Por esa razón, la Defensoría considera correcta y oportuna la noción de que el modelo-país solidario y de bienestar, está claramente definido o con- figurado en la Constitución Política en forma de los derechos de los Habitantes (Meoño Segura, 2001, ET y 2009, IICE), esto implica aceptar que la estrategia de desarrollo nacional de plazo "permanente" -más que de largo plazo- mientras esa Constitución no sea cambiada, ya está definida y debe constituir el punto de partida del que se debe partir.

Ésta es una tesis que compartimos, la de aceptar que la Constitución Política enuncia ese modelo país y la estrategia de desarrollo de largo plazo, óptimamente desarrollado en un conjunto de leyes, asumidas con la pertinente jerarquización; lo mismo que aquéllas que ordenan lo relativo a los procesos de dirección política, planificación, organización, control y evaluación de políticas públicas a partir de las competencias unipersonales del Presidente o Presidenta de la República y sus Ministros y Ministras. El país puede resolver inmediatamente la irresoluta disyuntiva de que "no se puede avanzar sin un nuevo modelo constitucional".

A este campo, corresponde una identificación clara e integral de cómo se debe instrumentar la Constitución y sobre todo, las leyes, reglamentos, para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas, considerando los instrumentos y mecanismos de dirección política y rendición de cuentas. Así, la instrumentación de leyes se debe realizar por medio de las políticas públicas pertinentes, en el espíritu y letra del artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública: METAS y TIPOS DE MEDIOS a través de los cuales, el respectivo Poder Ejecutivo -Presidente o Presidenta y ministro o ministra del ramo- ordenen la actividad de las demás administraciones centrales y descentralizadas. El fundamento esencial de esta interpretación, es que las DIRECTRICES deben ser el medio para comunicar tales metas y tipos de medios; y deben estar inexorablemente motivadas en las respectivas leyes orgánicas de tales instituciones y en aquéllas de índole superior en cuanto a las materias reguladas (leyes específicas o por materia, como la Ley Orgánica del Ambiente, el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Ley Fundamental de Educación, la Ley General de Salud, etc.).

Es importante señalar, que el fundamento de esa visión para Costa Rica, se enmarca sin ninguna duda dentro de las concepciones actuales del desarrollo y entre ellas, sobresale la del economista Amartya Kumar Sen, quien propone entender el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan las personas. Estas libertades son tanto los fines como los medios principales para el desarrollo. Entre ellos están la libertad de participar en la economía, la libertad de expresión y la participación política, las oportunidades sociales, incluyendo el derecho a exigir educación y servicios de salud; la existencia de mecanismos de protección social, garantizados por redes de seguridad como el seguro de desempleo y ayudas económicas.

Para la Defensoría, la conceptualización del desarrollo a través del enfoque de los derechos humanos, permite un abordaje más completo e integral de sus aspectos multidimensionales, de manera que un país se desarrolla en el tanto se vayan creando las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para la realización efectiva de los derechos humanos de las personas. En el enfoque las respuestas pertinentes del sistema socioeconómico serán aquellas que facilitan el goce y el disfrute de los derechos humanos, donde es precisamente el nivel de realización de estos derechos, el patrón de evaluación del nivel de desarrollo del país.

Asimismo, el concepto de crecimiento se vincula tradicionalmente más con aspectos económicos y hace referencia al incremento anual, en términos físicos, de la producción de bienes y servicios de una economía. El análisis del crecimiento se centra en el estudio de los factores que limitan el aumento cuantitativo del producto e ingreso nacional, tanto para economías desarrolladas como para países subdesarrollados. Además, por modelo económico, se entiende la organización social y estructura productiva de un país que determinan la generación de la producción, la acumulación de capital y la distribución particular del excedente económico.

Para combatir la exclusión social y productiva, se requiere volver los ojos a la inversión social; y no se trata de crear "un nuevo modelo" asistencial, sino retomar el que la Constitución y leyes en este campo -debidamente articuladas y jerarquizadas como un sistema normativo- ya delinean con claridad. Se requiere complementarlo con una política distributiva, consistente con los objetivos planteados de reducción de la pobreza y una política social que garantice también el acceso de toda la población a los servicios de educación, salud, vivienda, saneamiento, seguridad social, oportunidades, erradicación de la violencia, entre otros. La inversión pública en programas de carácter social se ha constituido en un importante mecanismo de redistribución de la riqueza en el país. A pesar de las restricciones financieras que enfrentan la sociedad y el Estado, los recursos destinados a esta finalidad se mantuvieron relativamente estables durante los años noventa, presentando un incremento en los últimos años. Antes de los años 80 los esquemas universales eran los que predominaban en la política social y posteriormente, con la estrategia de desarrollo aperturista se impulsaron esquemas de asistencia social más focalizados.

Mientras tanto, las políticas públicas parecen estar respondiendo a otros valores que no necesariamente tienen a la persona humana como su valor supremo, según hemos anticipado previamente. A la Defensoría le preocupa comprobar que estos casos no son hechos aislados, producto de situaciones coyunturales, sino que parece ser fruto de un estilo de gestión política y administrativa en el contexto de la Administración Pública. El Estado y sus instituciones, han dejado de tener a la persona como su centro y la realización de los derechos humanos como su razón de ser.

Valga decir que la maximización de ganancias, la eficiencia por sí misma en vez de la eficacia, el control del déficit por sí mismo, cuando no los intereses gremiales, locales, regionales o sectoriales y la improvisación en la conducción política y administrativa de la cosa pública, se han manifestado en los últimos años como la razón de ser de las instancias políticas y muchos funcionarios públicos, lo cual se refleja en las políticas públicas desarticuladas entre sí respecto de las leyes que les deberían dar sustento. De tal forma, los derechos de las y los habitantes, parecen estar fuera de ese accionar público.

Por esa razón, para la Defensoría es urgente un replanteamiento de la esencia misma del Estado costarricense como aparato institucional y del rumbo hacia el que bajo su liderazgo -nada coherente ni integral- poco a poco el país parece estarse dirigiendo. Es decir, hacia una sociedad cada vez menos solidaria y más individualista, más hacia el tener y menos hacia el ser; una sociedad que estimula el consumo y la competitividad antes que el pleno desarrollo de las personas. Una sociedad en riesgo en la que las personas, especialmente las más vulneradas, se están quedando rezagadas y al margen de los beneficios del desarrollo.

El actual estilo de desarrollo costarricense, además de concentrador de la riqueza, excluyente y deshumanizado, tiene la característica de ser inducido desordenadamente por un Estado cada vez más limitado en sus recursos y en su capacidad de acción. Bajo el argumento de mejorar la eficiencia en la gestión estatal, la cual, es un derecho que tienen las personas; y el aparentemente irresoluble problema del déficit fiscal, muchas instituciones y programas estatales se han tornado incapaces de cumplir con sus propias funciones, así como de reaccionar ante la creciente pobreza y el ensanchamiento de las brechas sociales.

La gestión pública, entendida como la capacidad de los actores gubernamentales de llevar a cabo lo propuesto en nuestro ordenamiento jurídico y articulado con lo que debe ser una complementación operativa o instrumental de ese marco legal vía definición ulterior de políticas públicas debidamente planificadas y programadas, topa con la necesidad primaria de que lo que vaya a ser objeto de ejecución corresponda realmente a lo requerido para la satisfacción de los derechos e intereses de las y los habitantes, considerando su diversidad, de forma tal que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad, eficacia y transparencia.

Una evaluación de políticas públicas desde el enfoque de lo que se denomina modernamente un "Buen Gobierno", requiere incorporar para su análisis desde el momento mismo de la formulación de dichas políticas, los principios de transparencia, inclusividad, equidad, rendición de cuentas, responsabilidad, eficacia, productividad, legalidad y muy especialmente, de participación ciudadana, todo lo cual, está configurado en ese marco normativo superior que la Constitución y las leyes de distinto nivel de jerarquía han establecido.

La gobernabilidad democrática, supone la existencia de un diálogo entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos, que -partiendo en nuestro caso, del marco constitucional ya existente- permita la formulación adicional de un conjunto de reglas a ser incorporadas en la formulación e implementación de Políticas Públicas que deben perfeccionar, el marco jurídico superior para el desarrollo integral del país.

La participación de las personas en la formulación de políticas públicas, requiere por su parte, la existencia de canales permanentes de información y rendición de cuentas, de forma tal que se permita y propicie una participación activa, informada y consciente. Costa Rica ya experimentó, por ejemplo, en el pasado con modalidades muy novedosas de participación a nivel de comisiones consultivas en sectores de actividad y consejos regionales de desarrollo. Además, la participación de los diversos sectores y grupos sociales, puede mejorar la gestión pública de diversos modos: sea logrando una detección más efectiva de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados, o bien adaptando los programas a desarrollar de mejor forma a las necesidades y aspiraciones de las poblaciones, lo que permite un uso más eficiente y efectivo de los recursos públicos.

En conclusión, el diseño de las políticas públicas no contempla en la mayoría de los casos los elementos necesarios para su gestión, lo cual en mucho las condena a su ineficacia. La creación o fortalecimiento de marcos de responsabilidad que incentiven la eficiencia y eficacia de las políticas y de la gestión pública constituyen, no sólo una medida preventiva contra los imprevistos señalados, sino la única forma de satisfacer necesidades sociales y económicas indispensables para promover un crecimiento sustentable y equitativo.

Para lograr eficacia en estos cometidos, es indispensable que esta labor de diseño y gestión de las políticas se encuentre al margen de intereses particulares; en resumen, librarlas de la ineficacia y distorsión generadas en mucho por la falta de diálogo con los actores claves, la ausencia de procesos trasparentes que abre las puertas a la corrupción. Le corresponde a la administración pública constituirse en plataforma para la elaboración y gestión de políticas públicas que respondan a los intereses colectivos, utilizando los mecanismos de dirección política, planificación, coordinación, y acatando los principios de transparencia, legalidad, participación, inclusividad, equidad y rendición de cuentas. Por su parte, las personas tienen la tarea de constituirse en los ojos fiscalizadores de las actuaciones de las instancias públicas y que su participación en el diseño de dichas políticas se constituya en un derecho y un efectivo deber, surgido de la propia dinámica que todo sistema democrático debe promover.

Valga rescatar que desde la perspectiva más general, el ejercicio real de todo derecho supone mucho más que su reconocimiento jurídico y su consagración normativa, indistintamente de que lo sea en instrumentos internacionales, en la Carta Fundamental o en disposiciones de rango inferior. Aún los derechos fundamentales, esos que son inherentes a la persona humana y se derivan de la dignidad que le es intrínseca, suponen una intervención del Estado en la ya consabida doble vertiente negativa y positiva. La primera se manifiesta como una prohibición de obstaculizar o entorpecer el ejercicio de los derechos; en la segunda, el Estado asume un papel en el que tutela, protege pero también interviene a través de acciones positivas para promover las condiciones que hagan posible el disfrute de los derechos.

La tutela constitucional así como también la que despliegan órganos de control alternativos -como la Defensoría de los Habitantes- si bien fundamental, no debe ser sobreestimada pues en definitiva, ni la consagración jurídica ni la tutela judicial ni la alternativa, garantiza plenamente el ejercicio de los derechos, inexorablemente vinculados al contexto social y económico de cada país. Por ello, en el modelo del Estado Social de Derecho -o del modelo país solidario y de bienestar como es el de Costa Rica- la pobreza es la principal amenaza a los derechos humanos y enfrentarla, el principal reto para el país. Esta tarea supone -aparte del reconocimiento jurídico y formas de tutela no formalistas señaladas- una estrategia de desarrollo nacional y las consecuentes políticas públicas, que sean congruentes con ese modelo de país, más que de Estado.

Por otro lado, aún con la innegable importancia que tiene la ejecución del modelo de Estado interventor y regulador para los derechos humanos, hay quienes dicen que la Constitución Política no puede enfrentar por sí sola la pobreza; es ésta, precisamente la postura del enfoque deconstructivista, surgido con ocasión del tema de la globalización y el constitucionalismo. Sin embargo, es claro para la Defensoría, que Costa Rica tiene en su Constitución Política la clara enunciación de modelo país solidario y de bienestar, el cual se acompaña de distintas leyes, tal y como se apuntó anteriormente. Nuestra Constitución encierra el modelo país deseado y el modelo de dirección política y de rendición de cuentas, que hará posible que las y

los habitantes del país estén en capacidad de exigir con claridad, concreción y eficacia el fiel cumplimiento de esos parámetros superiores.

Es así como en una coyuntura mundial de transformaciones económicas y sociales de la que de ningún modo Costa Rica es ajena, las políticas públicas de un Estado Social de Derecho tienen una profunda incidencia en el goce y disfrute de los derechos fundamentales, pues delinean un tipo de desarrollo particular a través del cual el Estado no se limita a respetar sino que promueve el ejercicio cotidiano de aquellos derechos así como de los principios y valores que le dan su contenido esencial. Es decir, de ningún modo el Estado puede obviar los principios de interdependencia, indivisibilidad y no regresividad de los derechos humanos, que se han constituido en postulados que orientan el quehacer del Estado y le marcan un importante límite, vedándole la posibilidad de un retroceso en el disfrute o en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Tal cosa, que se veía a simple vista como una verdad de perogrullo, adquiere una profunda relevancia en una realidad mundial en la que ya ningún Estado no es totalmente autónomo en la toma de sus decisiones sino que está influido por el entorno económico y social, esencia del enfoque constructivista, no opuesto al señalado líneas atrás, sino más bien complementarios ambos, para derivar en una visión que apuesta por la permanencia del Estado Social de Derecho, en el que el criterio por excelencia para evaluar su verdadera existencia, es precisamente la realización efectiva de los derechos humanos.

Es éste el mayor desafío para el Estado costarricense, sea, la permanencia de un modelo escogido en forma planificada en la actual coyuntura de cambio en la que coexisten fuerzas que no se orientan particularmente por la solidaridad social, modelo que a la postre colocó al país en los primeros lugares en los índices de desarrollo de América Latina en temas sensibles como educación, salud, expectativa de vida al nacer.

En el transcurso de la gestión y los informes anuales receptivos se dio continuidad y seguimiento a los temas tratados inicialmente, sin apartarse de la preocupación por la defensa en el cumplimiento y divulgación de los derechos humanos, se profundizó en la importancia que reviste en la garantía del goce y disfrute de los derechos humanos de la población así como para la gobernabilidad del país, la forma de gestión y dirección de las Políticas Públicas, lo cual supone dos elementos esenciales: la organización administrativa y las competencias de los órganos o entes ejecutores. De tal forma, la gobernabilidad entendida como aquella en la que se presentan un conjunto de condiciones favorables para una satisfactoria labor de gobierno, requiere necesariamente que ese aparato administrativo estatal, contenga una debida organización legal-interna que facilite y propicie una eficaz gestión de la Política Pública.

Para que sea eficaz y guarde congruencia con principios propios del Estado Social de Derecho, la actuación administrativa requiere como condición básica de la existencia de una organización administrativa legalmente predeterminada y claramente delimitada, servida por un conjunto de agentes con carácter permanente, sometidos además a un peculiar régimen jurídico, que asegure su funcionamiento y la continuidad de la gestión o de la prestación del servicio, según sea el caso. Esta condición resulta indispensable como medio en la consecución de lo que se ha denominado como "buen gobierno", donde el Estado está comprometido en la satisfacción de las legítimas expectativas, cuya satisfacción demandan los y las habitantes en un contexto de participación social y de rendición de cuentas.

Una Administración Pública sin una organización que contemple claramente las instancias de dirección política y coordinación, o bien con atribución de competencias múltiples divorciada de la organización administrativa legalmente predeterminada, atenta contra una serie de principios de orden constitucional, entre ellos, el de transparencia, responsabilidad del Estado, rendición de cuentas, eficacia, productividad, legalidad y muy especialmente de participación ciudadana, todos los cuales están configurados en ese marco normativo superior que la Constitución y las leyes de distinto nivel de jerarquía han establecido.

Responsabilidad política, social y jurídica del Estado en la creación de políticas públicas.- Si bien es cierto estos conceptos encuentran sustento en el ordenamiento jurídico costarricense a lo largo de una profusa cantidad de normativa, de la misma forma trascienden ese análisis técnico jurídico, presentando así a toda la Administración Pública frente al escrutinio de todas y todos las habitantes, para que se conozca y analicen las actuaciones de esa gran organización estatal, teniendo como parámetro la política pública primigenia que se estableció al momento de la fundación de la Segunda República en el año 1949.

Por otro lado, cabe resaltar que el nuestro resulta ser un Estado de Derecho con la adición de varios calificativos adicionales, consecuencia de nuestra propia idiosincrasia y de que fueron debidamente incluidos en la Constitución; estos resultan ser el principio democrático y el de solidaridad, consecuencia inherente a la enunciación de Estado Social de Derecho que se propuso el constituyente. Así, en criterio de la Defensoría, estos enunciados trascienden el ámbito programático y devienen en un verdadero mandato para la Administraciones Pública teniendo dos consecuencias directas y palpables. De un lado, la necesaria participación activa de las personas en las decisiones y acciones que tome el Estado, teniendo al frente a funcionarias y funcionarios que deben rendir cuentas oportunas respecto de sus actuaciones; de otro lado, la superación de la tradicional concepción -anquilosada de por sí- del principio de legalidad que refería estrictamente a la abstención de realizar actos no permitidos expresamente por el ordenamiento jurídico con una visión eminentemente negativa, para pasar a un verdadero mandato de realizar las acciones necesarias y oportunas -siempre revestidas por el manto de la legalidad- con el propósito de garantizar el efectivo goce de los derechos fundamentales previstos en favor de todas las personas de forma tal, que se propicie un desarrollo pleno de la ciudadanía.

En cuanto al tema de la responsabilidad política, ésta fue tradicionalmente entendida como procedimientos no jurisdiccionales que se realizaban contra altos funcionarios y funcionarias públicas donde órganos parlamentarios generalmente, tenían a cargo la revisión de las acciones de estos servidores frente a los mandatos que les había encomendado la Constitución de un Estado particular.

Actualmente siguiendo la misma línea, se considera como una responsabilidad que deriva de la arbitrariedad, abuso o exceso de poder, así como en criterio de la Defensoría, del no ejercicio de las competencias que por imperativo constitucional y legal deben ser ejecutadas en aras de velar por la eficacia en la consecución de los fines públicos y en el ejercicio de derechos fundamentales, propios y consustanciales del Estado Social de Derecho.

Además, respecto de la responsabilidad política, se encuentra la responsabilidad social que como se ha dicho, tiene sustrato constitucional, no visto como un texto frío con disposiciones etéreas o de meras aspiraciones que poco obligan al Estado, sino como verdaderos mandatos que obligan a las funcionarias y funcionarios a disponer de todos los medios necesarios para

que efectivamente se ejecuten en acciones visibles que redunden en un beneficio para la colectividad. Esto es sin más, para la Defensoría, la obligación de que las políticas públicas trasciendan los documentos sustentados doctrinal y técnicamente que demanda nuestra legislación, sino que éstos dispongan de los mecanismos y contenidos presupuestarios suficientes para garantizar conforme al mandato constitucional el más y mejor reparto de la riqueza, de forma tal, que se garantice en nuestro país un efectivo acceso a los derechos económicos, sociales y culturales a todos y todas sus habitantes, para que sea una realidad la existencia digna del ser humano.

El principio de responsabilidad de los poderes públicos se deriva más que del texto de una norma expresa- del bloque de constitucionalidad, sustentado a su vez en una serie de principios y valores constitucionales. En tal sentido, no puede dejarse a un lado la referencia al artículo 9 de la Constitución Política cuando declara expresamente que "(…) el Gobierno de la República es (…) responsable (…)" ; esta disposición se complementa con la reforma introducida al artículo 11 constitucional al cual se le adicionó un segundo párrafo a través de la Ley Nº 8003 del 8 de junio del 2000 y que instaura con rango constitucional el principio de evaluación y rendición de cuentas de todos los órganos y entes que componen la Administración Pública.

De dicho principio se deriva inexorablemente el mandato de todas y todos los funcionarios públicos, de actuar dentro de los límites legales de su competencia, sin embargo, se trasciende esa noción clásica para abarcar el mandato de actuar con eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la función pública, al punto de instaurar una auténtica responsabilidad personal del servidor o servidora, tal y como se colige inequívocamente de la norma.

Participación ciudadana. En este contexto, la Defensoría apuesta por el fortaleciendo de espacios de participación como un mecanismos importante para fortalecer la democracia. La participación alude al proceso por el que la sociedad civil en sus diferentes grupos, utiliza distintos mecanismos e instancias para incidir en las políticas públicas que les afectan o les pueden afectar. El acceso a la información sobre la formulación, ejecución, gestión y evaluación de las políticas públicas, es determinante para facilitar y propiciar la incidencia de la población en el accionar del Estado y sus instituciones y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

La apertura para entender la importancia y validez de estos procesos, tiene sus réditos en el aumento de la credibilidad del accionar del Estado y sus instituciones y propicia un clima de mayor gobernabilidad. Se conciben dos grandes acepciones en la participación; una como medio o instrumento para conseguir mejores resultados y mayor eficiencia en la gestión del Estado y otra como fin en sí misma, ligada a la idea del fortalecimiento democrático.

La calidad de esta participación está asociada a la existencia de espacios efectivos para fortalecer el acceso a la información, al diálogo y a la búsqueda de acuerdos, sobre la base del respeto al disenso, que propicie la construcción y fortalecimiento de ciudadanías plenas. Ello requiere de la promoción y desarrollo de capacidades y habilidades para que la población tenga la posibilidad real de activar mecanismos efectivos, para negociar sus pretensiones en diferentes instancias y dar seguimiento a los compromisos adquiridos por los entes u órganos de gobierno.

En consecuencia, es necesario poner a discusión el tema de las formas y prácticas posibles de lo que hoy día se llama rendición de cuentas, participación y transparencia en la acción pública: calidad, características y posibilidades, de no avanzar en este campo, se mantendrá la participación como mero discurso en detrimento del necesario fortalecimiento democrático.

Con el objetivo de realizar una ruptura a esta situación, la Defensoría apuesta al diálogo y a la coordinación de acciones, en procesos de información y capacitación para preparar los espacios de reflexión y búsqueda de soluciones a los problemas planteados por las comunidades, grupos o sectores organizados en actividades conjuntas, entre la sociedad civil organizada y las instituciones públicas involucradas.

La búsqueda de la gobernabilidad democrática, exige hacer rupturas con la participación verticalista, desde un Estado que impone las reglas del juego y que a su vez fomentan una participación fragmentada, individualizando los cauces de expresión organizada por medio de buzones, de recomendaciones o encuestas virtuales, cuyos resultados son limitados. Por esta razón es importante volver a la revisión de los diferentes mecanismos de participación y de las distintas instancias que el Estado ha normado y que se han debilitado por diversas causas. La participación ciudadana es uno de los factores fundamentales para fortalecer la gobernabilidad, genera un sentido de corresponsabilidad y más importante aún, se promueven la cohesión social.

En el tercer informe, el objetivo de la Defensoría es insistir en necesidad de una reflexión sobre la crisis que enfrenta en la actualidad el Estado de Bienestar y evidenciar que se trata de una crisis que urge resolver.

De tal forma, el razonamiento sostenido es el de que no se puede 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, los cuales en el caso de nuestro país son los que dan forma al Estado Social de Derecho, ampliamente delineado en la Constitución Política y en el cuerpo de leyes sobre el que se sustenta. Lo que somos, lo que estamos dejando de ser y también lo que podemos llegar a ser, depende en mucho de lo que hagamos con el entorno a partir de las condiciones del ámbito externo y que de alguna forma ha ido socavando y dando una forma distinta a nuestra configuración social, política, económica y cultural.

Vivimos en un mundo cambiante, donde las recetas utilizadas tres décadas atrás para solucionar los problemas humanos en términos de democracia, desarrollo, equidad y derechos humanos, dejaron de ser soluciones posibles y viables para el presente. El Estado-nación, del siglo XXI es distinto; ahora por ejemplo, está inmerso en un mundo lleno de contradicciones, como la opulencia de unos frente a la enorme desigualdad en que viven grandes mayorías, en un mundo globalizado que debería propiciar y facilitar el desarrollo humano de la mayor cantidad de personas y mejorar con ello su calidad de vida y la plenitud en el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Pero eso no está sucediendo y es entonces, ahora cuando se debe mirar con agudeza el papel del Estado y su estructura actual, tanto como a otros actores claves en la sociedad actual. El Estado en la actualidad se aleja cada vez más de su rol solidario, equitativo, fuerte, regulador

y 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.

En la actualidad, al mirar las responsabilidades de nuestros Estados -en desarrollo humano y bienestar social- respecto de su cumplimiento efectivo, vemos que los síntomas del retroceso son muchos y que algo definitivamente no anda bien con su efectividad de cara al bienestar de las personas. En el ámbito académico e intelectual, por ejemplo, se afirma con alarma y estupor que las crisis y las insuficiencias del Estado Liberal-democrático, sea en el mundo desarrollado o en vías de desarrollo, deben inducir a un análisis revisionista de las actuales instituciones que contiene la democracia y además, a la ampliación de la capacidad interventora de individuos y colectividades, fuera de la esfera meramente política. Es decir, que exista mayor participación ciudadana directa en la toma de decisiones de interés público.

Claramente, cada vez son más los actores individuales o colectivos que ya no ven en el Estado a un protector frente a las incertidumbres de todo tipo. Esa expectativa de protección se desplazó a otros lugares y estructuras de interacción social, sean estos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales. Y algunas acciones que en el pasado fueron determinantes para el logro del desarrollo alcanzado son trasladadas al sector privado sin contar con las instancia de fiscalización lo suficientemente fuertes y sin tener claras las regulaciones y reglas del juego que garanticen el interés colectivo.

Todo esto significa, de modo inequívoco que el Estado ha dejado de ser de bienestar; ha perdido rumbo, protagonismo, poder y deja de asumir las tareas que le eran características, con lo que esas fugas internas y externas de su poder real, lo colocan en una posición de falta de credibilidad y de facultades para asumir sus deberes, por ejemplo, desde el Buen Gobierno.

Pese a la problemática expuesta, se agregan otros factores ya en términos del manejo estructural que a lo interno de los Estados, complica aún más la subsistencia del paradigma del Estado de bienestar. Concretamente hablamos de los manejos internos y de la política pública que impulsan los gobiernos y las burocracias de turno con esos recursos ya por demás escasos. En la actualidad la crisis es una constante (ejemplos de hoy, España, Grecia, Francia y otros), pero también es cierto que no todo se debe a las fuerzas ajenas al Estado, en mucho esas crisis de hoy, tienen que ver con la planificación y la gestión internas a la hora de distribuir recursos e impulsar inversiones; con los problemas -además- en la construcción y ejecución de las políticas públicas, las decisiones políticas coyunturales y de corto plazo, situaciones todas que desprecian la planificación adecuada de los recursos que se generan, lo cual, profundiza la crisis de credibilidad y de legitimidad que sufre el Estado-nación en sí mismo.

Todo esto, implica que existen serios problemas con la satisfacción de necesidades sociales, en especial cuando pensamos en los postulados del Buen Gobierno, que suponen mejor calidad de vida para las personas, desde un paradigma de dignidad humana y con ello, de respeto a los derechos humanos. En este punto el cumplimiento efectivo del Estado-nación como tal, se está quedando corto y por ello, es que el Estado de bienestar está rezagado, es débil y dispara los márgenes de desigualdad social, al mismo tiempo que evidencia una pésima distribución de la riqueza que a todas luces urge resolver.

Este año las preocupaciones son las mismas, pero queremos aportar una perspectiva de análisis que alcance la gobernanza y otros componentes neurálgicos para el Estado de derecho que queremos conservar y si se quiere, volver a poner en marcha, un desarrollo con equidad y justicia. Es claro entonces que el fortalecimiento del Estado de Bienestar requiere también el cambio de paradigma, que va desde el gobierno a la gobernanza y representa una oportunidad para una renovada acción política, junto a la expresión de las fuerzas sociales, en un escenario que propicia el acuerdo antes que el control, que favorece la horizontalidad frente a las relaciones verticales. Es claro, entonces, que el contexto actual obliga a buscar nuevas formas del ejercicio del poder que aluden a un cambio profundo en la acción social y la forma de gobierno, todo esto en un contexto marcado por los conflictos y las tenciones, y donde es necesario redefinir las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, en un contexto determinado por la globalización.

El concepto de gobernanza democrática se elabora entonces, como una necesaria respuesta al debilitamiento del Estado, aparece como una alternativa para recobrar la legitimidad del poder político, considerando la necesaria construcción de nuevas formas en el ejercicio del poder. Se potencia entonces la necesidades de garantizar los espacios necesarios de participación ciudadana en la toma de decisiones, de garantizar la eliminación de todo viso de opacidad en la gestión pública, de garantizar también el acceso a la información pública de todos los grupos y sectores interesados, y con ello enfrentar de manera activa la corrupción. En el escenario internacional el tema pasa por considerar las relaciones no comerciales que se generan con los mercados.

Estos desafíos se presentan de cara a la necesidad propiciar un desarrollo con equidad y justicia social, garante del respecto de los derechos humanos de todas las personas y lleva también implícita la reflexión sobre la conducción del Estado de cara a una apuesta hacia el mejoramiento y eficiencia de las condiciones actuales del país. De la experticia de la Defensoría en la gestión de las solicitudes de intervención de los y las habitantes, se desprende de la necesidad de profundizar en el tema de la gobernabilidad y la dirección política ya que se constituyen en limitaciones cotidianas que impone el ejercicio de la función pública a los y las usuarias en la prestación de los bienes y servicios que presta el Estado y sus instituciones. Veamos.

Gobernabilidad, Dirección política y responsabilidad: pilares del Estado social de derecho costarricense. Interesa en este apartado refrescar algunos aspectos que no parecen estar del todo claros en el accionar del sector público y se constituye en un tema central en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Ideológicamente, el Estado Social de Derecho se nutre de valores y principios múltiples que tienen en común el respeto hacia los derechos humanos y el propender al desarrollo pleno de sus miembros desde la dimensión social, económica y cultural; propósito que plantea retos nada desdeñables respecto a los mecanismos para dar vigencia a esos valores e instrumentalizar las acciones que permitan la consecución de esos grandes objetivos generales.

Al efecto, tal y como lo ha venido planteando la Defensoría en sus Informes Anuales del último cuatrienio, ello supone la conjunción de al menos cuatro condiciones, reconocidas como esenciales en la verificación del derecho al buen gobierno y que han llevado a su inserción en distintos momentos en la Constitución Política costarricense:

- un Estado dotado de estructuras administrativas y jurídicas funcionando bajo la rectoría del principio de eficiencia;
- una transversalización de los principios de transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de la gestión pública, desde los tomadores de decisiones políticas hasta los niveles administrativos medios, en tanto son los que suelen tener un contacto cotidiano con las y los habitantes y legitiman o no a través de su función el sistema socio-político;
- mecanismos de participación social que trasciendan a los reconocidos formalmente por el ordenamiento jurídico, para reconocer incluso aquellos que surjan de coyunturas en temas de interés nacional y que permitan a los actores interesados participar de las determinaciones que les afectan, lo cual, de paso y bajo un sano equilibrio, constituye un buen indicador del componente de gobernanza;
- una dirección política del Estado ejercida siempre bajo el principio de responsabilidad, también de base constitucional, capaz de activarse tanto frente a las decisiones como a las actuaciones u omisiones en todos los niveles, político y administrativo.

A partir de la evidencia acumulada por la Defensoría durante los últimos años, múltiples actores políticos invocan una serie de razones, incluso jurídicas, para alegar una supuesta imposibilidad de ejercer una dirección política más eficiente frente a entes dotados de una autonomía propia y en consecuencia, no poder asumir una responsabilidad directa por la gestión de la red interinstitucional del sector a su cargo, es este último componente el que ocupará las siguientes líneas, particularmente para determinar si la estructura jurídica constituye un factor que verdaderamente incide o no en forma negativa en la vigencia del principio de responsabilidad y en una dirección política asertiva; en suma, si el ordenamiento jurídico costarricense ofrece una base propicia para la gobernabilidad democrática, entendida como el poder del Gobierno para tomar decisiones y el ejercicio de la autoridad que permite su puesta en práctica o bien, una consecuente responsabilidad ante un ejercicio negligente u omiso en las funciones asignadas.

Como premisa de partida, debe quedar claro que la configuración del Estado costarricense bajo el modelo de Estado unitario, es un factor político y jurídico que indudablemente facilita frente a otros modelos –como los del Estado federado- la rectoría política de los asuntos de interés público y la ejecución de las políticas públicas. En los Estados unitarios cobra una especial relevancia el principio de unidad de mando como una atribución del Presidente o Presidenta de la República, sea que actúe unipersonalmente, o como Poder Ejecutivo cuando éste actúa conjuntamente con uno de sus Ministros o Ministras, para una asertiva dirección política y administrativa de todas las redes de instituciones que configuran la estructura de la administración y de su propio Gobierno.

A través de este principio de unidad de mando, consustancial a los Estados unitarios y por ende, naturalmente reconocido en el ordenamiento jurídico costarricense, es posible dar armonía, coordinación, coherencia y unidad a la dirección política y a la gestión administrativa. Se advierte entonces la importancia de este principio como mecanismo para evitar la dispersión, duplicidad o empleo irracional de recursos de múltiples entes públicos actuando cada uno según su criterio propio y alejándose de las grandes líneas, fines y metas determinados por el Poder Ejecutivo, acordes con el Estado Social de Derecho.

A nivel constitucional, el principio de unidad de mando se perfila como una potestad de control que ejerce el ente público mayor -o Estado propiamente- respecto a los entes públicos

menores para garantizar esa unidad, coherencia y coordinación a las cuales se ha hecho referencia y que está reconocido no sólo en la Constitución Política en el artículo 140 inciso 8) sino que además ha sido desarrollada jurisprudencialmente por la Sala Constitucional al reconocer que:

> "todos los entes públicos deben someterse a los criterios de planificación nacional y en particular a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo –Gobierno-... El Poder Ejecutivo –Gobierno-, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social..."

En complemento a esa base constitucional y para instrumentalizar el principio de unidad de mando, el Derecho Administrativo costarricense por su parte, vino luego a perfilar con mayor precisión la tutela administrativa, también conocida como dirección gubernamental o dirección intersubjetiva, la cual alude a la relación entre sujetos de Derecho Público -el ente público mayor o Estado y los entes públicos menores o descentralizados- con el propósito de alcanzar una acción administrativa coordinada y racional.

Es así como en 1968, se promulga la Ley General de la Administración Pública, y también entra en vigencia la Ley N° 4123, mediante la cual operó la reforma constitucional al artículo 188 de la Constitución Política y que precisamente tuvo como propósito fortalecer el instituto de la tutela administrativa o dirección gubernamental en la Administración Pública de ese entonces, que ya mostraba un crecimiento de las instituciones autónomas al amparo constitucional de un ámbito de actuación y decisiones sumamente amplio, pues bajo la redacción original del artículo 188 ostentaban "autonomía política y de gobierno" ofreciendo cada vez mayores dificultades para una dirección política eficiente y debilitando incluso el principio de responsabilidad tanto política como jurídica. En ese contexto de la historia nacional, debe tomarse en cuenta también que la planificación para el sector público, como concepto y como deber, ya se había hecho sentir como una necesidad y de allí que la primera Ley de Planificación data del 31 de enero de 1963 –Ley N° 3087-.

La redacción original del citado artículo 188 constitucional ofrecía a las instituciones autónomas un margen de maniobra, gestión y dirección bajo criterios y metas propios, y cedió con dicha reforma para dar paso a la redacción constitucional vigente, bajo la cual, los entes que integran la Administración descentralizada "... gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión."

Desde aquel momento, el escenario jurídico nacional desde su misma base constitucional, es muy distinto y permite la acción administrativa planificada, dirigida y coordinada, que contrasta con la posición asumida por el Poder Ejecutivo –entiéndase Presidencia de la República actuando conjuntamente con un Ministro o Ministra o éstos como voceros del Gobierno en las materias de su competencia- frente a múltiples casos que han capturado el interés nacional durante el último año y que serán retomados en el desarrollo del presenté informe. La posición alude a la imposibilidad de una dirección política eficiente, oportuna y correctiva cuando se advierten falencias, vacíos o debilidades en virtud de que múltiples áreas de gestión esenciales para el Estado Social de Derecho, entre las que pueden citarse el otorgamiento de subsidios en educación, salud, niñez, entre otros, están a cargo de órganos con desconcentración máxima, instituciones autónomas o incluso, de sujetos de derecho privados prestadores del servicio.

Respecto al espacio que ocupan las instituciones autónomas dentro de la gran estructura del Estado costarricense, la posición de Sala Constitucional ha sido consistente en cuanto a señalar que:

> "III.-… las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomienda al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicios o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central…"

Es claro que la dirección intersubjetiva o dirección gubernamental es, como ya se ha explicado, una relación entre entes, lo cual significa que es de naturaleza horizontal y permite fijar políticamente los fines y metas hacia las cuales deben ajustar sus acciones todos los entes que integran un mismo Estado, aún ostentando algún grado de autonomía –sean las instituciones autónomas propiamente como los órganos con desconcentración máxima-. Esa dirección intersubjetiva se manifiesta a través de potestades de dirección, programación, planificación, coordinación, evaluación de resultados y control del ente público mayor o Estado respecto a los entes públicos menores (instituciones descentralizadas, autónomas, órganos con desconcentración máxima). Es así como la propia Ley General de la Administración Pública establece esta forma de control en el artículo 99, párrafo 1.

Se trata pues, de una forma de dirección muy distinta que no debe ser confundida con la relación de jerarquía que más bien es una relación entre órganos adscritos a un mismo ente, de naturaleza vertical y que presupone subordinación con las consiguientes potestades de emitir órdenes o instrucciones, potestades disciplinarias, de delegación o resolución de conflictos de competencia.

Es por las evidentes diferencias que existen entre ambos tipos de relación, que no resulta atendible –ni entendible- la posición de Ministros o Ministras rectoras o tomadores de decisión, que alegan una imposibilidad de incidencia directa en los órganos vinculados con su área de gestión en atención a la autonomía bajo la cual se les creó, derivando en una débil o ausente dirección política.

Si tal y como se ha visto, las instituciones autónomas están obligadas a ajustar su gestión al plan de desarrollo y a las políticas públicas que emita el Poder Ejecutivo en las áreas vinculadas con los derechos humanos –educación, salud, seguridad-, con mucha menor razón puede invocar un Ministro el argumento de la autonomía de los órganos con desconcentración máxima como óbice en su función de rectoría política.

Los órganos con desconcentración máxima surgieron en el ordenamiento jurídico costarricense también con la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública, con el propósito de dotar de eficiencia al Gobierno Central y proveer un margen de maniobra presupuestaria que permitiera respuestas prontas en las más variadas áreas de intervención, lo cual se lograría con este tipo de órganos, dotados de personería jurídica instrumental y presupuestaria y con competencia exclusiva en las materias legalmente asignadas. Naturalmente ello suponía sustraerlos de la potestad de ordenación del Gobierno Central, pues su autonomía les permite organizar su gestión, ajenos a instrucciones o circulares directas respecto a cuándo y cómo ejercer sus cometidos.

Sin embargo, es claro que ello de ningún modo tuvo como fin que jurídicamente los órganos de desconcentración máxima operaran como micro-estados, aún cuando en la práctica, producto del desconocimiento o de la confusión entre la relación de jerarquía y la relación intersubjetiva o de dirección gubernamental, distintas como se ha visto, hallan empezado a oponer su autonomía frente al ejercicio de dirección política, debilitando el régimen de responsabilidad del Poder Ejecutivo.

Los conflictos que ha suscitado el tema, han sido dilucidados por la Sala Constitucional, cuya posición es conteste con la de la misma Procuraduría General de la República. Al efecto, el órgano procurador ha señalado con total contundencia:

> "La competencia de una organización administrativa puede ser transferida internamente mediante el proceso de desconcentración. En ese sentido, la desconcentración de competencias implica una distribución de éstas dentro de una misma persona jurídica… Por ese proceso, el órgano inferior se ve dotado de la capacidad jurídica, para decidir en nombre propio de la materia desconcentrada, de modo que el reparto administrativo se especializa como un medio para mejor satisfacer los cometidos públicos. Empero, el órgano desconcentrado continúa siendo parte de la organización central originaria. Ese proceso conlleva que el jerarca resulte incompetente para emitir los actos relativos a la materia desconcentrada. Lo que no significa, sin embargo, una pérdida absoluta de competencia sobre el punto. Corresponde a la norma creadora de la desconcentración el definir el ámbito material de ésta y, por ende, cuáles mantiene el jerarca respecto del inferior… Importa señalar que el jerarca puede, además, mantener el poder de mando e instrucción sobre el órgano desconcentrado, aspecto que determina el grado de desconcentración." (El destacado es propio).

Dicho lo anterior, resta señalar que las directrices emanadas del Poder Ejecutivo, como actos administrativos atípicos que son, si tienen el poder constitucional y legal de alcanzar a las instituciones autónomas, con mayor razón a los órganos desconcentrados, y resultan totalmente vinculantes en cuanto a fines, metas y parcialmente obligatorias en cuanto a las formas y medios para lograrlas con relación a un lapso de gestión aunque no con respecto a una conducta concreta o determinada del ente menor o del órgano desconcentrado.

Jurídicamente, se ha desarrollado el contenido material de la tutela administrativa o dirección intersubjetiva, conformado por un elenco de facultades en cabeza del ente público mayor que incluyen la potestad de planificación o programación; la potestad de dirección a través de la emisión de directrices y que lleva implícita la potestad de coordinación; la potestad de control en defensa del interés general y la potestad de evaluación de resultados.

La conclusión obligada frente a la premisa que se planteó al inicio de estas líneas, es que el Derecho Constitucional y Administrativo han delineado cada uno desde su perspectiva el ordenamiento jurídico costarricense, sentando las bases técnicas necesarias que favorecen la gobernabilidad, la dirección política o rectoría en las áreas de intervención sensibles al Estado Social de Derecho y la asunción de responsabilidades, políticas o jurídicas frente a la gestión realizada. Corolario de lo expuesto, es que los argumentos esbozados por los tomadores de decisión frente a temas de interés nacional en el último año para desvirtuar lo anterior e intentar justificar una dirección política deficiente están vinculados más a razones meramente políticas que otra cosa.

Sobre los órganos de control. Interesa en este contexto analizar el papel de los órganos de control como mecanismo que genera el mismo sistema democrático, con el propósito de lograr los equilibrios necesarios para garantizar la sostenibilidad del sistema. Cuando se habla de la democracia como principio que rige la actuación del Estado y especialmente, que guía la conformación y ejecución de la decisión política, no se está frente a un hecho consumado sino que por el contrario, es una tarea inacabada, un proceso en cuya evolución están llamados a participar todos y todas. Como parte de este proceso, la consolidación de la democracia exige el ejercicio del control sobre la actuación del Estado no sólo como mecanismo preventivo o correctivo de los excesos en el ejercicio del poder, sino también para la profundización y fortalecimiento del sistema democrático.

Las primeras manifestaciones de control sobre el ejercicio del poder dentro del Estado derivan del contenido de la Constitución Política como norma fundamental de su organización jurídica. La sujeción del Estado a la ley formal o principio de legalidad, así como el reconocimiento de un catálogo de derechos fundamentales para los y las habitantes, tiene como resultado el establecimiento de límites a la actuación estatal y habilita el ejercicio del control sobre su observancia y la asignación de responsabilidad por su incumplimiento o violación. El principio de división de poderes por su parte, procura la limitación del poder a través del establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos, basado en la distribución de las funciones del Estado que impide la concentración del poder en manos de un único detentador del poder y a su vez, garantiza el control recíproco en su ejercicio[1].

El crecimiento del Estado y la diversificación de las funciones que este debe cumplir de frente a la sociedad, ha evidenciado la necesidad de complementar el esquema constitucional tradicional de control y limitación del poder con nuevos órganos especializados que tengan la capacidad técnica y la independencia necesaria para responder a estas nuevas necesidades. Para comprender la función que deben cumplir los órganos externos de control en el contexto del Estado Costarricense actual, es importante primero detenernos en los institutos y principios constitucionales que, como demandas de aquel proceso de conformación del sistema democrático, han sido incorporados al Derecho Constitucional y que tienen por fundamento la articulación del control de las actuaciones estatales, ya no desde el ámbito institucional, sino por parte de la población como titular originario de la soberanía nacional.

1 "(...) ha diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante, si se quiere, de la libertad. Desde esta perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y autolimitación de esos poderes, se yergue como un vallar de protección de los valores, los principios y las normas constitucionales en beneficio de todos los habitantes del país." Sala Constitucional, resolución N° 4091-94 del 9 de agosto de 1994.

En el esquema tradicional, la naturaleza democrática de un gobierno y en consecuencia, el sustento de su autoridad de cara a la población, derivaba de su designación a través de elecciones regulares y libres. La democracia representativa implicó un avance al permitir la vigencia de principios democráticos en las sociedades modernas[2] en las cuales por su dimensión y su complejidad creciente, se imposibilita establecer una democracia directa. No obstante, la limitación de la participación de la población a las elecciones ha resultado, a todas luces, insuficiente para garantizar la naturaleza democrática de un Estado y por el contrario, generó la separación entre la población y los gobernantes designados para dirigir el Estado ya que durante la vigencia del mandato otorgado por la ciudadanía, no se contaban con mecanismo que permitieran incidir en la conformación de la decisión política.

Ante esta realidad se acude por un lado, a la incorporación en los ordenamientos jurídicos, de mecanismo propios de la democracia directa. En esta tendencia, en el año 2002[3], se reforma la Constitución Política para reconocer la posibilidad de la participación de la ciudadanía en actividades propias de la función legislativa con el reconocimiento del referéndum legislativo -Artículo 105- y de reforma parcial de la constitución -Art. 195-, así como la posibilidad de la iniciativa legislativa en forma directa a la población -Art. 123-. Acudir a los principios de la democracia directa como complemento de la democracia representativa ha implicado un avance importante en el tanto implica una devolución a la ciudadanía de la iniciativa en la formulación de la legislación como expresión máxima de la voluntad popular, reconociendo su condición de titular de la Soberanía Nacional.

No obstante, la brecha abierta entre gobernantes y población no puede saldarse únicamente con el ejercicio de estos instrumentos de la democracia directa que se limitan, en la mayoría de los casos, a reiterar la fórmula electoral como única posibilidad de intervención y control social sobre la función pública. Por el contrario, el reto al que se enfrentan las democracias modernas es garantizar la participación ciudadana en la totalidad de la actividad estatal y, en especial, en aquellas más cercanas a la vivencia cotidiana de los habitantes y las habitantes del país y que, por lo general, son las que sustentan la evaluación de la actuación del Estado, obedeciendo a la capacidad de satisfacer o no las demandas de la población.

En este orden de ideas, más allá de la definición de las grandes decisiones políticas, la actuación del Estado se vincula a la población principalmente por su actividad administrativa y será su capacidad o incapacidad de atender sus demandas en forma eficiente y oportuna, el factor que determinará en última instancia, la confianza o desconfianza del habitante en el sistema democrático. Es importante recalcar que la Administración Pública es una entidad estatal que, en sí misma carece de un carácter representativo y en su lugar, se configura como un poder servicial a disposición de la comunidad[4]. De esta forma, la legitimación de su organización y de sus actuaciones se encuentra sujeta al cumplimiento de los fines que se le atribuye.[5] En este sentido se ha señalado:

---

2 En relación con la representación como base de la democracia actual, Giovanni Sartori señala que esta es "una práctica que hizo sobrevivir a la democracia a sus propias tensiones, la hizo practicable en contextos masivos, en grandes sociedades, la dotó de funcionalidad y se constituyó en el mecanismo principal que la hizo durar" Sartori, Giovanni Teoría de la Democracia Tomo II. Alianza Universal, México. 1991. Pág. 342. En http://www.iidh.ed.cr

3 Reforma Constitucional realizada mediante Ley No. 8281 del 28 de mayo de 2002.

4 García Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo Volumen I. Edición Undécima. Editorial Civitas. Madrid, España. Pág. 33.

5 Sainz Moreno, Fernando. Reducción de la Discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico. En Revista Española de Administración Pública No. 08. Enero-Marzo. 1976. Págs. 63-94.

> "El Derecho administrativo mismo, si lo conectamos a esta verdad y. a este punto de arranque lógico, se nos presentará, primariamente, como el posibilitante jurídico puesto por los gobernantes de una comunidad a disposición de quienes gestionan sus asuntos privativos (la Administración pública) para que ésta pueda cumplir en beneficio de aquélla, y en condiciones de la máxima eficacia posible, su específica función de realizadora cotidiana de los intereses públicos"[6].

Aunado a lo anterior, la Administración Pública, aunque cercana a la población, se presenta como un aparato burocrático cuyas reglas y procedimientos son desconocidos para las personas que requieren sus servicios. En este contexto, la falta de claridad sobre el funcionamiento de la Administración Pública y su condición de instancia técnica no representativa, tenía como resultado un vacío en cuanto a la existencia de mecanismos de control por parte de la población, pese a que es la actividad estatal a la que se debe enfrentar a diario y con respecto a la cual, posee criterios y demandas claras y concretas.

En este contexto, adquiere relevancia la reforma realizada al artículo 11 de la Constitución Política[7] que incorpora en el ordenamiento jurídico los conceptos de rendición de cuentas y transparencia como principios que rigen la conducta de toda o todo funcionario público. Estos principios actúan también como correctivos frente a la democracia representativa, pero ya no con una participación directa en la adopción de la decisión pública, sino con la posibilidad de la sociedad de controlar la actuación del Estado y, de esta forma, incidir en la actividad pública.

Frente a la incorporación de estos principios, los órganos externos de control de la actividad administrativa del Estado están llamados a jugar un papel importante en la reducción de la brecha que implica la democracia representativa, en el tanto deben constituirse para la población en verdaderas instancias institucionales de rendición de cuentas y con ello, en una garantía para la sociedad de que las decisiones de los gobiernos se corresponderán con la voluntad de aquellos a quienes representan.[8] No obstante, para cumplir con este nuevo papel es necesario romper con los esquemas tradicionales que han regido la actuación de estos órganos.

Como se señaló en un principio, los órganos de control nacen como complemento a los controles constitucionales, con el fin de brindarles operatividad. Es por ello que la actuación de estos órganos siempre se manifiesta como el ejercicio de un control de legalidad sobre la actuación de la Administración Pública, procurando con ello no sólo la sujeción al principio de legalidad y el respeto de los derechos fundamentales sino también coadyuvando en el mejoramiento de la gestión administrativa. De esta forma, su sola existencia y funcionamiento ha sido considerada como garantía para la ciudadanía, de la vigencia y respeto de la libertad y la

---

6 De la Morena Luis. 48. pág. 848.

7 "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas". (Así reformado por el artículo único de la ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)

8 En este sentido ver Peruzzotti, Enrique. Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General de Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -OLACEFS-. 1 al 6 de octubre de 2007. Santo Domingo, República Dominicana. En http://www.agn.gov.ar

dignidad humana como principios esenciales de la democracia. En el marco de los procesos de rendición de cuenta, el ejercicio del control por parte de estos órganos corresponde a la dimensión legal de la rendición de cuentas, la cual:

> "(...) hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. La separación de poderes, el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos al interior del estado, el reconocimiento de garantías y derechos fundamentales son algunos de los mecanismos clásicos orientados a limitar la arbitrariedad del poder del estado. El marco legal-constitucional divide al estado en una serie de jurisdicciones legales rigurosamente circunscriptas. Los derechos fundamentales, por otra parte, actúan como mecanismos de delimitación entre sociedad civil y estado y de protección de la autonomía de la sociedad civil. Ambas estructuras legales requieren de agencias de rendición de cuentas que supervisen su efectivo cumplimiento y que intervengan en aquellos casos en que exista violación del debido proceso o de la legalidad. Las agencias de control de la legalidad se ocupan precisamente del problema de cumplimiento de las normas legales y de los procedimientos administrativos".[9]

La actuación de estos órganos se expresa como relaciones inter-orgánicas dentro del aparato estatal y frecuentemente, su objetivo ha sido el ejercicio de un control de legalidad en abstracto de la actuación de la Administración lo que implica que su finalidad se limita a la verificación de la conformidad de la actuación administrativa con respecto a las disposiciones normativas que la rigen, excluyendo el análisis de situaciones jurídicas subjetivas lo que implica la invisibilización de la posición de la o el habitante.

En el proceso de profundización de la democracia en el país, los órganos de control están llamados a convertirse para la población en mecanismos esenciales y facilitadores de rendición cuentas, así como en instancias de comunicación que evidencian ante la administración las demandas o señalamientos que realiza la sociedad y de esta forma, coadyuvando en su incidencia en la actividad administrativa. Ante este reto en el ejercicio del control Estatal, la Defensoría de los Habitantes de la República posee fortalezas importantes que la diferencian del resto de los órganos de control administrativos existentes en la organización estatal del país.

Defensoría de los Habitantes como órgano de control. A diferencia de otros órganos administrativos de control, el artículo 1° de la Ley de la Defensoría de los Habitantes asigna al control ejercido por la institución una doble función: la fiscalización de la función pública con el fin de garantizar su mejoramiento y apego al Ordenamiento Jurídico y, por otro lado, la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas que habitan el país. En este caso, la función doble de la institución refleja una misma realidad: el control ejercido a partir de la defensa de la situación subjetiva de los y las habitantes contribuye al mejoramiento de la gestión administrativa y a su vez, la corrección de las irregularidades de la administración se constituye en garantía de protección de los derechos e intereses de la población.

La atribución general que el ordenamiento jurídico asigna a la Defensoría tiene una consecuencia que es relevante a efectos de analizar su función en el proceso de construcción de

9 Ibid. Pág. 4.

la democracia: a diferencia de otros órganos administrativos de control, la intervención de la institución incluye desde su inicio la participación de la población. En efecto, aunque se cuenta con la posibilidad de investigación por iniciativa propia, la actividad institucional se sustenta mayoritariamente en las denuncias que diariamente interponen los y las habitantes, generando un vínculo que se mantiene en la totalidad del proceso de investigación y resolución.

Aunado a lo anterior, la informalidad y amplitud propia del procedimiento institucional, ha permitido a la Defensoría conocer y pronunciarse respecto aquellas irregularidades a las que frecuentemente restan importancia otros órganos de control por considerarlas como menores, pero que cuando se convierten en prácticas administrativas recurrentes y frecuentemente toleradas, poseen un impacto importante en la prestación de los servicios, en la satisfacción de las demandas de los y las habitantes y en consecuencia, en la credibilidad del Estado frente a la población.[10]

La flexibilidad del procedimiento y la denuncia como desencadenante de la intervención institucional, deriva en características propias en el ejercicio del control de legalidad. En este sentido, una primera lectura del inciso primero del artículo 14 inciso primero de la Ley de la Defensoría de los Habitantes claramente enmarca la intervención institucional dentro de la actividad tradicional de los órganos de control. No obstante, la vinculación de la intervención institucional con la denuncia obliga a la institución a tener como punto de partida la situación jurídica particular, analizando la forma en que ésta ha sido o podrá ser afectada por la actuación de la administración, siendo a partir de este conocimiento que la Defensoría analiza la conformidad de la actuación estatal al ordenamiento jurídico.

De esta forma, la Defensoría se aleja del esquema que restringe a los órganos de control a la aplicación de un control de legalidad en abstracto sobre la actuación de la Administración, para convertirla en una institución que debe incorporar en su análisis las expectativas que la persona tiene en el caso concreto, las necesidades que sustentan sus demandas y la efectividad del Estado en el cumplimiento de las funciones y fines que le asigna la legislación[11]. La obligación de analizar la norma jurídica no como una simple construcción gramatical o semántica, sino como un enunciado que debe cumplir una finalidad frente a la sociedad y la satisfacción de los derechos fundamentales, tiene como última consecuencia el reconocimiento del Ordenamiento Jurídico de una legitimación institucional a la Defensoría de los Habitantes para la impugnación y eliminación de las normas jurídicas a través de la acción de inconstitucional.[12]

---

10 Este tipo corresponden al concepto de mala administración que aparece por primera vez en el informe Whyatt y comprende aquellas actuaciones que pueden ser consideradas como la prevención, la negligencia, la inatención, la lentitud, la incompetencia, la ineptitud, la obstinación en el error, la arbitrariedad y entre otros posibles comportamientos. Al respecto ver Castañeda Otsu, Susana. El fortalecimiento del Ombudsman en América Latina. XV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. 16-27 de Junio de 1997. San José, Costa Rica. En www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb

11 Este ejercicio del control de legalidad implica la utilización del principio de legalidad corresponde a lo que tradicionalmente se ha considerado como la vertiente positiva del prinicipio de legalidad, según el cual este se constituye ante todo en un principio de eficiencia administrativa en el tanto permite ordenar a la Administración la realización de una serie de conductas indispensables para que esta pueda cumplir con los fines que el Ordenamiento Jurídico le atribuye. Al respecto ver Ortíz Ortíz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Stradmann, primera edición. 2002. San José. Costa Rica. Pág. 73.

12 ARTICULO 75. Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, o en el procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se invoque esa inconstitucionalidad como medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado. No será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto.

Esta vinculación que por ley debe mantener la Defensoría con la persona denunciante, también modifica el ejercicio de las potestades propias de los órganos de control. En este sentido, la ley atribuye a la institución importantes potestades de investigación que le garantizan el acceso a la información pública[13]. Estas potestades, si bien son comunes en los órganos de control, en el caso de la Defensoría cumple otra función adicional a la de obtener la información necesaria para el ejercicio de control de legalidad y se vincula con el principio de rendición de cuentas. Aunque este principio tiene una base constitucional que se complementa con los derechos de petición y pronta respuesta[14] y el derecho de acceso a la información de interés público[15], la negativa de los funcionarias y funcionarios públicos de brindar información es el primer obstáculo que deben enfrentar las personas que requieren de los servicios que brinda la Administración Pública. Esta es la realidad que diariamente se evidencia en las denuncias que se plantean ante la Defensoría y frente a las cuales, la institución se convierte en el instrumento que permite hacer efectivo el derecho que asiste a las personas de conocer el estado de sus trámites, los requisitos que debe cumplir al momento de aplicar una solicitud para un beneficio determinado o cuáles son los canales previstos en la legislación para hacer valer sus derechos frente a la administración y de los cuales nunca se le brindó información.

Por su parte, la capacidad de incidir en las decisiones de los órganos administrativos a través de sus informes, u otras formas de intervención desarrolladas en el ejercicio de la magistratura de influencia, adquiere también características propias cuando se ejercen dentro de procedimiento de intervención de la Defensoría. En el caso de los informes finales de la Defensoría, estos deben reflejar la realidad y posición de la persona denunciante y cuando le asiste la razón de conformidad con la legislación, la institución se constituye en un canal privilegiado de comunicación entre la sociedad y el Estado que modifica la concepción tradicional de "administrado" como mero receptor de la actuación de la Administración, para convertirlo en un sujeto activo en la conformación de la decisión administrativa, capaz de hacer valer sus posiciones y opiniones frente a esta.

Como coadyuvante en este proceso de posicionamiento de los y las habitantes frente a la Administración Pública, cobran importancia las funciones de promoción y divulgación de los derechos humanos como parte de la atribución general de la institución. En este caso se trata de un mecanismo de defensa de los derechos e intereses de las personas que no se centra en la afectación actual de los derechos. En su lugar, es una estrategia de defensa que mira hacia el futuro, procurando a partir de la formación en derechos generar la capacidad de la población de defenderse por sí mismos ante posibles irregularidades que deban que enfrentar en sus gestiones ante la Administración Pública. Asimismo, se les educa en los derechos y obligaciones que la legislación les reconoce y exige, reconociendo en esta formación un requisito indispensable para garantizar el ejercicio activo y participativo de la ciudadanía.

Tampoco la necesitarán el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes. En los casos de los dos párrafos anteriores, interpuesta la acción se seguirán los trámites señalados en los artículos siguientes, en lo que fueren compatibles.

13 La ley de la Defensoría de los Habitantes de la República -Ley 7312- regula las potestades de investigación de la institución en el artículo [12] -posibilidad de inspección de oficinas públicas y obligación de comparecencia de los funcionarios públicos-, artículo 20 -Obligación de rendir informe- y artículo 24 -obligación de colaboración preferente-.

14 Artículo 27: "Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución".

15 Artículo 30: "Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado".

Gran importancia revisten la procesos de mediación social en los que interviene cada vez más la institución, que son una muestra clara de la legitimidad lograda por la Defensoría, que posibilita que sea llamada cada vez más a mediar en conflictos de diversa naturaleza, cuando los grupos y sectores de la sociedad entran en conflictos con las autoridades públicas. Estos espacios de diálogo y busca de acuerdos ante diversos problemas, se constituyen en un aporte importante al fortalecimiento de la democracia.

El papel que debe cumplir la Defensoría en este fortalecimiento no es una construcción antojadiza, sino que deriva de las razones que fundamentan la expansión de la figura del Ombudsman fuera de las fronteras de Europa Occidental. Mientras que en el contexto europeo el funcionamiento del Ombudsman partía de la existencia de un Estado de Derecho plenamente constituido, la expansión de la figura a otras latitudes se inserta en los procesos de democratización de los Estados emergentes que tenían un pasado de dictaduras militares o gobiernos totalitarios[16]. Con mayor razón, es necesario que en este momento se adquiera consciencia sobre la función que debe y desea cumplir la Defensoría en el proceso de fortalecimiento de la democracia costarricense, coadyuvando en la conformación de una cultura social y política democrática, inclusiva y participativa.

Órganos de control y Legitimidad. La desconfianza en los gobernantes no es un elemento nuevo sino que por el contrario, es consustancial al Estado Liberal y a la decisión de sustentar su condición democrática en un régimen representativ**o.** En este sentido**,** Guillermo O´Donnell señala[17] la existencia de una contracción en los sistemas democráticos modernos. Esta se refleja, por un lado, en la existencia de una demanda social frente al estado para que este brinde un conjunto de bienes y servicios públicos y la consecuente creación de una organización estatal que sea capaz de resolver en forma rápida y efectiva estos requerimientos. Frente a esta realidad y a la generación de una fuerte estructura estatal con la capacidad de imponer sus decisiones, inclusive coercitivamente, se genera en la sociedad el temor respecto a posibles abusos cometidos en su nombre por las personas que detentan el poder y que puede afectar sus derechos e intereses. Frente a este temor, surge en la sociedad la necesidad del ejercicio del control sobre las actuaciones de los gobernantes.

Por otra parte, frente a la desconfianza en el ejercicio del poder que es propia de las democracias representativas, la sobrevivencia del sistema requiere de niveles aceptables de confianza por parte de la población. El autor reconoce que esta contradicción no tiene una solución única, aplicable a todos los ordenamientos jurídicos; sin embargo reconoce en la institucionalidad del Estado el mecanismo que ha demostrado una mayor eficiente para sobrellevar

16 Con respecto a la incorporación de la figura a la realidad latinoamericana, Jorge Maiorano ha señalado: "(…) la persistencia de gobiernos autoritarios en diversas regiones del continente han minado las bases democráticas de las sociedades latinoamericanas que sólo en los últimos años, y no obstante las graves dificultades que debe soportar, advierten que es a través de la democracia- como forma de gobierno y estilo de vida- donde se encuentran plenamente garantizadas la paz, la justicia y la libertad. Es, entonces, al amparo de una cultura autoritaria en retirada y de la necesidad de superar las instituciones de emergencia y marginación que se viven en Latinoamérica, que los países de la región buscan afanosamente una nueva expresión de los valores democráticos, entendidos como una forma de convivencia social que garantice el desarrollo armónico de la sociedad. Alcanzar ese propósito requiere profundizar la justicia social y promover un desarrollo integral, fundado en el respeto irrestricto de los derechos individuales". Maiorano, Jorge. El Ombudsman en el Derecho Comparado. En: Ombudsman, Democracia y Derechos Humanos. Capítulo Boliviano del Ombudsman. La Paz, Bolivia. 1991. Pág. 187. En relación con los países de Europa Oriental ver Biszjak, Iván. Características especiales del papel del Defensor del Pueblo en los países en transición. Revista Debate Defensorial No. 3. Defensoría del Pueblo. Lima, Perú. 2001. Págs. 31 y siguientes.

17 O`Donnell, Guillermo. Accountability social: De la institucionalización legal a la desconfianza política. Pág. 13 y siguientes. En http://iniciativatpa.files.wordpress.com

esta contradicción[18]. Dentro de la organización del Estado, los órganos externos de control juegan un papel importante en tanto se constituyen una de forma de institucionalización de la desconfianza, concepto cuyo contenido ha sido expresado en los siguientes términos:

> "(...) significa un diseño institucional concebido de tal manera, que al mismo tiempo obliga a los funcionarios a comportarse honestamente (mediante un sistema de incentivos y sanciones) e impide (en la medida de lo posible) la conducta no deseada. Estas medidas buscan asegurar el buen funcionamiento de las instituciones, la realización de los intereses de los ciudadanos y, en consecuencia, fomentar la confianza en las instituciones".[19]

La existencia de estos órganos de control como parte de la estructura estatal, representan para la ciudadanía una garantía[20] con respecto al funcionamiento del Estado en el tanto reflejan su capacidad interna de controlar los posibles abusos o actos que impliquen o puedan conllevar a una afectación de los bienes y servicios cuya administración les ha sido confiada. De esta forma, cuando efectivamente actúan como canalizadores de la desconfianza social, se instituyen en el mecanismo idóneo para reforzar la confianza de la sociedad, ya no en los gobernantes, sino en el sistema democrático. En este orden de ideas, el funcionamiento oportuno e independiente de los órganos externos de control contribuye al fortalecimiento de la democracia al tener la capacidad de restaurar la confianza de la población en el Estado y sus decisiones, elementos que en última instancia conforman la legitimidad democrática en el ejercicio del poder.

En momentos de malestar en la sociedad, de desconfianza con respecto a las actuaciones del Estado, es esencial que el funcionamiento de los órganos de control cumpla con este mandato y demuestren su capacidad de brindar una respuesta institucional. Para ello, es esencial que los órganos de control reconozcan el valor de las demandas de la población, de los señalamientos que los diversos sectores, en síntesis, que demuestren su capacidad de alejarse de una esquema formal en el ejercicio del control para reconocer en las demandas de la ciudadanía- su situación y esperanzas frente al ejercicio del poder- elementos legítimos que deben ser considerados y valorados como parte de un sistema democrático de gobierno.

Participación ciudadana y rendición de cuentas: formas de combatir la corrupción. El tema de la lucha contra corrupción es uno de los desafíos que urge atender y que indiscutiblemente tendrá un efecto directo sobre la legitimidad del Estado y el fortalecimiento de la democracia. Costa Rica ha ratificado varios instrumentos de derecho internacional público destinados a 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). Los tratados internacionales se firman y ratifican para ser cumplidos.

En el caso particular del CIACC, la Procuraduría de la Ética Pública, es el órgano al que se le asigna la responsabilidad de atender las cuatro rondas promovidas por del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

18 Guillermo O´Donnell. Ibíd. Pág. 15.

19 Gilas, Karolina Mónica. Los Informes de Labores de representantes de elección popular ¿Transparencia o Rendición de cuentas? Estudios Comparados en Derecho Electoral. En http://biblio.juridicas.unam.mx En igual sentido, Perozzutti. Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Agencias de Control. Op cit.

20 O´Donnell señala que como mecanismos de reaseguro institucional que actual frente al quebranto de la confianza depositada por los ciudadanos . Perozzutti. Participación…. Op cit. Pág. 7

(MESICIC), mediante el cual se verifican el cumplimiento de los compromisos asumidos para hacer frente a la lucha contra la corrupción en la gestión pública.

Existe algún grado de consenso en cuanto a que no basta con acciones individuales aisladas y más bien se requiere de un compromiso definido de todos los poderes del Estado para dar cabal cumplimiento a los convenios, brindando información relevante al público sobre los alcances de estos compromisos, su puesta en vigor, 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 reto del Estado, lo que requiere de un renovado impulso para hacer efectivas las disposiciones, compromisos y necesidades reales de la democracia costarricense 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 presenta en el accionar del aparato público costarricense, cuyas posturas incluyen aferrarse a poderes discrecionales con desprecio de los derechos de la ciudadanía de hacer efectivo sus legítimos derechos de petición, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, lo cual permitiría abrir la posibilidad de dialogo con un interlocutores válidos y capaces de incidir en la toma de decisiones de servicios del interés público.

La Defensoría tiene muy clara la coyuntura histórica que vive el país, de una creciente exigibilidad ciudadana, que reclama mayor insistencia en las políticas públicas, planificación y ejecución de proyectos que afectan la calidad de vida de las personas, colectivos y comunidades. Hay un reclamo ciudadanos de espacios de diálogo y reflexión entre la representación de los poderes políticos y la sociedad civil organizada. Todos estos factores configuran un escenario de poca trasparencia en el ejercicio de la función pública, por eso insistimos en la necesidad de avanzar a nuevas formas del ejercicio de los poderes políticos, hacia mecanismos cada vez menos jerarquizados y más participativos.

Los acontecimientos recientes y los que acumula la historia, obligan al Estado a mostrar compromisos reales en la lucha contra la corrupción. En este contexto, además del malestar ciudadano, crece la desconfianza y la falta de legitimidad de las autoridades políticas y se debilita el sistema democrático. Se extiende cada vez más la sensación de que el sector políticos -la llamada "clase política"- atienden a sus propios intereses, en complicidad con otras "élites" para proteger privilegios. Esa percepción sobre la corrupción, está siendo devastadora para la democracia, provocando un claro escepticismo que no es buen consejero para el funcionamiento efectivo de la democracia.

En el décimo octavo informe del Estado de la Nación, específicamente en el apartado de Fortalecimiento de la Democracia, se hace referencia al serio problema que implica la pérdida de confianza de la ciudadanía en la institucionalidad de país, llegando a tener en el este período el más bajo apoyo al sistema político costarricense. Se da un incremento de la protesta ciudadana que marcó el 2011 como el tercer año con mayor número de acciones colectivas desde 1995. Se contabilizaron 632 de estas movilizaciones, muy por encima de las cifras registradas en 2010 (340) y 2009 (394). A diferencia de lo ocurrido en otros "picos" de protesta -1995, 2000, 2004 y 2007- esta vez no hubo un único elemento aglutinador del descontento. Es decir, cada vez más actores de diferentes características están recurriendo a

la movilización social para hacer llegar sus demandas al Gobierno. Desde ese punto de vista, la mayor dispersión y el significativo aumento en la cantidad de acciones colectivas reflejan un profundo malestar ciudadano que no encuentra medios de canalización en los partidos ni en las instituciones, e incluso en las organizaciones tradicionales de la sociedad civil.

Se agrega en el Informe que en los últimos años se presenta un deterioro en los principales indicadores que se utilizan para medir la adhesión de la ciudadanía a la democracia y sus instituciones y que este deterioro refleja una tendencia de largo plazo, cuyas causas también tienen relación directa con escándalos de corrupción.

Esta coyuntura, junto a los acontecimientos que han ocupado la agenda nacional, sirve de base para insistir en la participación de una ciudadanía responsable que influya positivamente en el proceso de desactivar la corrupción que utiliza como mecanismo el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias, las prácticas clientelistas, y la impunidad, todo lo cual socava el sistema democrático y el desarrollo social, económico y cultural del país.

Para la Defensoría, es necesario identificar medidas urgentes, complementarias a otras de mediano y largo plazo, sustentadas en el fortalecimiento del sistema educativo, de manera que se logre detener el deterioro de los valores cívicos y democráticos del país. Hay que redoblar esfuerzos a nivel local, tomando en cuenta que una sumatoria de esfuerzos entre los actores claves de la sociedad civil, el sector productivo y el sector público como una fórmula válida y autorizada para aplicar, desde las comunidades, el antídoto contra la corrupción que es precisamente la Transparencia, entendida esta, tal y como se mencionó anteriormente, como el resultado de buenas prácticas de rendición de cuentas, acceso a la información y participación ciudadana.

La articulación de esfuerzos en este sentido significaría, el fortalecimiento de la democracia y un mejoramiento de los niveles de desarrollo humano a nivel local que, traería también efectos positivos a nivel regional y nacional. Esta tarea es urgente si se observan las amplias disparidades del desarrollo humano que se presentan en el ámbito regional y local. El Estado de la Nación apunta en su último informe luego de analizar los índices de desarrollo humano cantonal (IDHC) del PNUD y el índice de gestión municipal (IGM) de la Contraloría, que existe un tercio de los municipios del país (25 de 81) que presentan un doble rezago ante la realidad de sus comunidades por un lado y por el pobre desempeño de sus ayuntamientos por otro. Además, 14 cantones están en constante riesgo de deterioro por esa misma situación.

Esto resulta alarmante puesto que significa que alrededor del 50% de los cantones del país, de no variar la situación, estarían en condiciones de vulnerabilidad, sin esperanzas de mejorar la calidad de vida y, consecuentemente, con una afectación directa de los derechos humanos de sus habitantes. Para revertir esta situación, el ejercicio de la ciudadanía activa se hace indispensable, ya que esta permitiría no sólo la participación comunitaria sino también exigibilidad de un comportamiento ético, más eficiencia y eficacia a las y los responsables de la prestación de los servicios públicos.

Sobre este tema el Estado de la Nación, apunta como uno de los grandes desafíos del país, la baja participación ciudadana en el ciclo presupuestario, así como la escasa evaluación de resultados y el impacto del gasto público, por lo que es necesario buscar los mecanismos para fortalecer la transparencia en el manejo de los fondos públicos. De ahí la recomendación alrededor de facilitar el acceso de la ciudadanía a los presupuestos públicos, de manera que

se pueda ejercer el control ciudadano sobre los tomadores de decisiones, con el fin de atacar la ineficiencia pública y más bien se propicie la rendición de cuentas, como un instrumento válido en la lucha por obtener instituciones más transparentes.

La corrupción debe ser atacada en todas sus formas y todos los espacios. Por eso el combate contra la corrupción es una tarea de toda la ciudadanía. Es preciso recordar que ante la corrupción, el silencio se convierte en cómplice, porque inexorablemente desemboca en impunidad, de ahí la necesidad de hacer eco a las palabras de quienes están convencidos de que la reprobación colectiva es la fuerza más efectiva de control social.

La ciudadanía está erguida porque se acabe con lo que se percibe como impunidad, que se manifiesta en aspectos sobre los que habría que tomar medidas urgentes: la lentitud con que se instruyen los procedimientos; la no reparación económica de los perjuicios causados al fisco; la no adopción de decisiones inmediatas en el seno de los partidos políticos respecto a quienes son imputados en procedimientos originados en acciones o inacciones que en nada benefician el buen funcionamiento del aparato estatal. La dificultad para el acceso a la información pública entre otros. La ciudadanía observa, con alarma los casos de corrupción cuya relevancia y frecuencia no está dispuesta a admitir. Esto, sin considerar las implicaciones de la permisividad hacia formas de corrupción, como por ejemplo, el pago de recompensas para la obtención de licencias de conducir, soborno a agentes de la policía de tránsito y agilización de procedimientos en diversas instituciones del Estado.

Estas y otras circunstancias han hecho que la Defensoría, haya insistido, desde hace ya varios años, en la importancia de transparentar el ejercicio de la función pública, en primer lugar, con la Red Interinstitucional de Transparencia -creada en el año 2004- y más recientemente con la propuesta de construir instrumentos de medición de transparencia del aparato estatal del estado de manera anual, a efecto de no dar margen al flagelo de la corrupción. El problema de la corrupción en el sector público pone en evidencia un problema de la sociedad en su conjunto. Debemos ser conscientes de que nuestra sociedad observa casi con naturalidad algunas acciones fuera del margen de la ley. Es decir, existe un problema de orden cultural en la sociedad y esto significa que el abordaje debe ser integral y dirigido a todos los sectores del quehacer nacional.

Una Defensoría de Puertas Abiertas

Con el propósito de ilustrar algunas de las intervenciones de la Defensoría durante estos cuatro años de gestión, a continuación se presenta un resumen de algunas de las distintas intervenciones que realizó la institución en defensa, protección y promoción de derechos de los y las habitantes. Una Defensoría de puertas abiertas ha sido la orientación de trabajo impulsado en la actual gestión para atender en forma efectiva las solicitudes y necesidades de la población.

Defensoría analiza Proyectos de Ley sobre Zona Marítimo Terrestre

Ante los problemas de las poblaciones en la zona marítimo terrestre, la Defensoría asumió el reto en setiembre del 2012, de revisar los proyectos de ley existentes en la corriente legislativa con el fin de realizar un diagnóstico de viabilidad jurídica a las instituciones involucradas y a la ciudadanía afectada, este proceso concluyó con la presentación a la población en las instalaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).



Foto fines ilustrativos

Adicionalmente, la Defensoría participó activamente en la Comisión Técnica Inter-Institucional conformada por personal técnicos de diversas instituciones encabezada por el Sr. VicePresidente de la República, Dr. Alfio Piva Mesén; la cual tuvo como objetivo dar una respuesta oportuna al problema de la tenencia de tierra que sufren los habitantes situados

en zonas clasificadas como especiales, sean estas zona marítimo terrestre, zona fronteriza y áreas silvestres protegidas.

Defensoría reconocida por la Asociación de Compositores y de Autores Musicales de Costa Rica

La Defensoría fue reconocida por la Asociación de Compositores y de Autores Musicales de Costa Rica, por la intervención realizada en varias denuncias y por su decisión de reivindicar el Derecho de Autor como un Derecho Humano que debe ser tutelado por el Estado costarricense.



Foto tomada de *http://www.*redcultura.com



Foto tomada de *http://* www.89 decibeles.com

Defensoría interpuso denuncia pena por la Vía San José-Caldera

En relación con las irregularidades detectadas en la concesión de la Carretera San José-Caldera, la Defensoría realizó varios informes con recomendaciones en los que quedaron plasmadas diversas anomalías, mismas que fueron el insumo principal para la interposición de la denuncia penal que en la actualidad se tramita en el expediente 10-000066-0621-PE en la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.



Fotos tomadas del financiero.cr.com

Ante Junta Directiva de ARESEP Defensoría impugna modelo que permite alzas a nivel nacional en tarifas de buses



Foto con fines Ilustrativos

La Defensoría cuestionó mediante un recurso ordinario de reposición y reconsideración la resolución RJD-120-2012 mediante la cual la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) aprobó el modelo de ajuste extraordinario para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús.

Con este recurso la Defensoría solicitó a la Junta Directiva de la ARESEP tres cosas: (1) Suspender la audiencia pública convocada para el 29 de noviembre próximo en la cual la ARESEP pretende aprobar un incremento general del 14,63% en las tarifas de autobús a nivel nacional. (2) Revocar la resolución RJD-120-2012 mediante la cual se aprueba el modelo extraordinario para la fijación de tarifas de autobús. (3) Ordenar la elaboración o la contratación de un estudio integral de costos para la actividad de transporte público modalidad autobús que sirva de base para establecer nuevas metodologías tarifarias, acordes con la situación actual de operación del sector.

Analizará el plan desde una perspectiva social y de la realidad económica del país Defensoría emitirá criterio sobre reforma fiscal



En cumplimiento a la obligación de proteger los derechos económicos de los y las habitantes, la Defensoría de analizó, de oficio, el proyecto de reforma fiscal impulsado por el Poder Ejecutivo y presentado la corriente legislativa.

Ofelia Taitelbaum, Defensora de los Habitantes, manifestó que la institución realizó en estudio del plan tributario tomando en consideración las necesidades del país y el impacto que éste significaría para distintos sectores sociales. En las diferentes oportunidades, la DHR ha señalado la necesidad de promover un sistema fiscal que:

- **Sea progresivo**, de manera que quienes tienen más recursos contribuyan más, lo cual implica un sistema fiscal con mayor peso en los impuestos directos.

- **Importancia del cambio del impuesto de ventas al Impuesto al valor agregado (IVA)**, con una tasa igual o menor a la actual (14%) y con un sistema eficiente y controlado de exenciones para servicios de educación y salud, para una canasta de consumo básico familiar (alimentos, medicamentos, higiene personal y del hogar, entre otros), bloques básicos de consumo de servicios públicos y transporte público, entre otros.

- **Modernización del impuesto sobre la renta**: renta global y mundial.

En foro sobre crisis de la CCSS Médicos coinciden en que la Caja debe cumplir recomendaciones de la Defensoría

La Defensoría dio a conocer, en setiembre, el Informe Especial sobre la situación de la Caja Costarricense de Seguro Social, en un foro organizado por la Unión Médica Nacional (UMN).



Foto: tomada de http://www.unionmedica.com

Tras exponer sus posiciones respecto a la situación que atraviesa la Caja, las y los miembros de la mesa principal coincidieron en que a dicha institución le ha faltado tomar las medidas oportunas para acatar tanto las recomendaciones de la Defensoría como las emitidas por la Comisión de personas Expertas y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Al día de hoy ésta institución reconoce los esfuerzos impulsados para dar cumplimiento a las recomendaciones.

Defensoría presenta acción de inconstitucionalidad por omisiones en las regulaciones nacionales ante solicitud de siembra de maíz transgénico

Luego de reuniones con los gobiernos locales que se han declarado libre de trasngénicos, así como con los miembros de la Comisión Nacional de bioseguridad, la Defensoría consideró necesario la interposición de una acción de inconstitucionalidad dado que la normativa nacional es omisa en exigir la realización de un estudio de impacto ambiental como instrumento idóneo para asegurar e informar técnicamente sobre los impactos que un nuevo proyecto sobre organismos genéticamente tendrá.



Foto tomada de CRHoy

La acción también argumenta la violación del principio de participación ciudadana ambiental dada la limitación actualmente existente para acceder a los documentos institucionales valorados para otorgar o no un certificado de liberación al ambiente de granos genéticamente modificados. Ambas argumentaciones violentan el principio de transparencia estatal que forma parte de la teoría del buen gobierno hacia la población en materia de organismos genéticamente modificados.

Adendum con UCR para prestación de esos servicios a 168 mil habitantes vence el próximo 31 de marzo Defensoría solicita a la CCSS garantizar la continuidad y calidad de los servicios en 45 Ebais

La Defensoría hizo un llamado a las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social para que tomen todas las medidas necesarias que permitan garantizar, a más de 168 mil habitantes, la prestación de los servicios de salud mediante 45 Ebais para las áreas de salud Montes de Oca, Curridabat y los distritos de San Juan, San Diego y Concepción del cantón de la Unión de Tres Ríos.



Asegurados de Montes de Oca, Curridabat y La Unión se manifestaron, el 10 de diciembre del año anterior, contra el posible cierre de Ebais y apoyaron la huelga de los empleados de la UCR.

La preocupación de la Defensoría obedece a que, el addendum firmado entre la Gerencia Médica, la Gerencia Financiera de la Caja y la Rectoría de la UCR vence el próximo 31 de marzo, sin que a la fecha haya una respuesta clara de lo que sucederá a partir de esa fecha con la atención primaria de la salud de los y las habitantes de esa zona. Finalmente hubo acuerdo entre las partes y se restablecieron los servicios.

Ante estancamiento en el diálogo con anestesiólogos Defensoría pide medidas extraordinarias para evitar más demoras a pacientes

** Reafirma su intención de facilitar el diálogo entre las partes para impedir que situación extienda el agravamiento en la salud de las personas usuarias de los servicios.*



Imagen con fines ilustrativos

La Defensoría abogó para que la CCSS, de manera urgente e inmediata, ejecute acciones de contratación de profesionales en ese campo de manera temporal, ya sea a nivel nacional como internacional, profesionales pensionados o cualquier otra medida, que logre el restablecimiento de estos servicios, antes de que esta situación ponga más en riesgo la salud de los y las pacientes.

Defensoría exige investigar muerte de tortugas en Golfito

La Defensoría pidió, que de manera inmediata, el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), investigue las causas que provocaron la muerte masiva de tortugas en Golfito.

Para la Defensoría, si bien es cierto no existe hasta el momento certeza sobre la causa generadora de estas muertes, causas que pueden ser naturales o provocadas, si considera esta institución que con el objeto de no facilitar la pérdida de elementos probatorios que puedan

indicar los motivos de lo sucedido, la intervención que se solicita debe ser lo más expedita del caso.



Imagen con fines ilustrativos

Defensoría interviene nuevamente por atrasos en pago de becas de FONABE



Imagen fines ilustrativos

La Defensoría vuelve a intervenir para que el Fondo Nacional de Becas gire, a un importante grupo de beneficiarios y beneficiarias, el pago correspondiente a la beca aprobada. Según denuncias presentadas por las y los afectados, a través de las redes sociales y en la Dirección de Admisibilidad de ésta institución, nuevamente tienen problemas para hacerle frente a las necesidades educativas ya que no se les ha depositado la trasferencia correspondiente.

Satisfacción de la institución ante fallo de la Sala Constitucional que permite al MEP regular venta de comidas en estos establecimientos Defensoría inspeccionará sodas escolares para ver cumplimiento de reglamento

La Defensoría emprendendió una serie de visitas a sodas escolares de centros educativos públicos para velar el grado de cumplimiento del reglamento emitido por el Ministerio de Educación Pública en esta materia.

La Defensoría ha sido clara en apoyar esta iniciativa, en el año 2010 concluyó un estudio con recomendaciones al MEP donde evidenció dicha preocupación, porque a pesar de la normativa existente, muchas sodas escolares vendían comida de baja calidad nutricional y alto contenido en grasa saturada, con el riesgo implícito en la afectación de la salud de ésta población. La preocupación reside en la peligrosa tendencia hacia la aparición de diabetes, hipertensión arterial y problemas de orden cardiaco en este grupo etáreo.

Defensoría citó a autoridades y pidió cuentas como parte del seguimiento a investigación de oficio Hospital de Niños asegura a Defensoría reducir mortalidad quirúrgica en cirugías cardiacas

**Defensoría presiona por lista de espera que ronda los 120 niños(as).*
La CCSS se compromete a atender la situación.

La Defensoría recibió un reporte del Hospital Nacional de Niños que indica haber disminuido la mortalidad quirúrgica en cirugías cardíacas de un 16% a un 8%, como parte del seguimiento que realiza la Defensoría a su investigación en este campo.

"Los esfuerzos que se realicen en conjunto y de forma coordinada permitirán a cientos de niños y niñas tener una oportunidad de vivir; es por ello que la Defensoría continuará dando puntual seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos por las instituciones para atender las Cardiopatías Congénitas en el país", dijo Ofelia Taitelbaum, Defensora de los Habitantes.



Expondrá argumentos que incidan en el levantamiento de la prohibición de esta técnica médica en el país Defensoría elevará informe ante Corte Interamericana de Derechos Humanos por caso de fertilización in Vitro

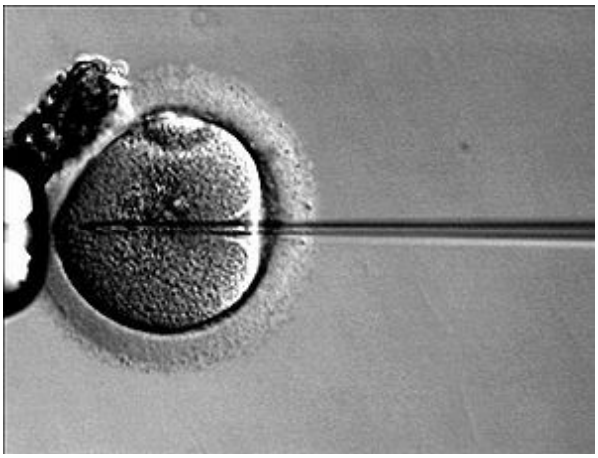


Foto con fines ilustrativos

La Defensoría recurrió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a exponer los argumentos institucionales sobre la necesidad de que en el país exista una ley que permita a las personas tener la oportunidad de disponer de la técnica médica de la Fertilización In Vitro, para quienes deseen acceder de manera voluntaria y agotadas todas las posibilidades médicas, para solucionar los problemas de infertilidad.

La Defensora, Ofelia Taitelbaum, expuso la posición de la Defensoría hoy con conferencia de prensa.

El acompañamiento que brindó la Defensoría a las personas y parejas también tuvo un impacto determinable en esta fase del proceso, ya que éstas se organizaron para presentar Amicus Curiae[1] , informando así sobre sus vivencias, sus deseos de acceder a la maternidad y a la paternidad, y sobre el contexto político nacional ante la Corte IDH.

Actualmente, y con una sentencia de acatamiento obligatorio para el Estado Costarricense, la Defensoría mantiene la articulación con las personas y parejas a favor del restablecimiento de la técnica y continuará realizando acciones de incidencia para lograr se capacite a jueces y juezas, se brinden los servicios de forma universal, se levante la prohibición como garantía de no repetición, según las competencias de cada instancia, dentro de los plazos señalados por la Corte IDH y en el marco de los estándares de los derechos humanos.



CCSS sigue en deuda en materia de prevención en las dos principales causas de mortalidad en las mujeres Defensoría indaga atrasos en mamografías



Foto con fines ilustrativos

La Defensoría viene indagando los atrasos en el examen y lectura de las mamografías que afectan la capacidad detección temprana del cáncer de mama que pone en riesgo la salud y la vida de las mujeres, a raíz de denuncias reiteradas de habitantes ante la falta de mamógrafos, recurso humano e infraestructura viable.

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.

Inspección confirma debilidades del Laboratorio de la CCSS encargado de exámenes para determinar cáncer de cuello de útero Defensoría califica de desorden situación con presa de citologías

En estas bolsas, tiradas en el pasillo, se almacenan las pruebas que están pendientes de registrar.



La Defensoría consideró que la situación de rezago de muestras para determinar la existencia o no de cáncer o afectaciones en el cuello del útero en mujeres es desordenada, por las deficientes condiciones en que se llevan a cabo la mayoría de los procesos que conducen a la obtención de los resultados. Así quedó evidenciado luego de que un equipo de profesionales de la Defensoría realizó una inspección en el Laboratorio Nacional de Citologías para verificar el estado de situación. La Defensoría reconoce como importantes y satisfactorias las acciones correctivas impulsadas por la Caja y se espera que sea sostenibles en el tiempo, para

Defensoría pide cuentas a la CCSS y al Ministerio de Salud por implantes PIP

**Defensoría solicitó a ambas instituciones informar acerca de las acciones para garantizar derecho a la salud de mujeres.*



La Defensoría pidió a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Ministerio de Salud que informen, sobre las acciones que han llevado a cabo para garantizar el derecho a la salud de las mujeres a quienes se les colocaron implantes de la marca PIP (Poly Implant Prosthese), tanto en la CCSS como en los diferentes Centros y Clínicas privadas.

Hoy en territorio indígena de Térraba Defensoría promueve encuentro entre indígenas y experta de la OIT

**Se analiza el Convenio 169, específicamente el Derecho de consulta y participación PUEBLOS*

Con el fin de que las y los indígenas de Térraba conozcan más acerca de su derecho de consulta y participación; la Defensoría coordinó para hoy un encuentro entre las y los pobladores de esta comunidad y representantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a efectos de analizar los alcances del Convenio 169 que rige esta materia.

La Defensoría ha intensificado durante este cuatrienio la relación con los Pueblos Indígenas en Costa Rica, ha estado en los 24 territorios desarrollando y participando en actividades de promoción y divulgación de derechos así como en procesos de defensa y protección de los mismos, monitoreando y dando activo seguimiento a iniciativas de impacto nacional como la situación de los Pueblos Indígenas frente al Proyecto Hidroeléctrico El Diquís; ha promovido la aprobación Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas; ha mediado en los procesos y conflictos relacionados con reivindicación de tierras indígenas y se ha constituido en observador y garante del actual proceso de diálogo entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas de la zona sur del país.



La Defensoría acompaña a la sociedad civil afrodescendiente al reconocimiento pleno y efectivo de sus derechos

2011 AÑO INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES
La Defensoría de los Habitantes

La Defensoría ha venido observando el proceso de elaboración del Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial, instrumento para combatir de manera efectiva el racismo y la discriminación racial y ha insistido en la necesidad de que éste visibilice con claridad las condiciones y necesidades de cada grupo de población, para lo cual es fundamental la participación efectiva de esta población en su elaboración, así como la satisfacción plena del derecho de consulta.



Asimismo la Defensoría participa en la Mesa Afrodescendiente en procura de canalizar diferentes problemáticas que afectan a esta población, entre ellos la discriminación, y ante lo cual se publicó un Cuaderno Didáctico para reforzar las actividades de sensibilización contra el racismo, contra el cual también se está apoyando la Campaña Cero Racismo en los espectáculos deportivos.



Organizadores y representantes de los tres equipos sellaron su compromiso de unión y alianza permanente a esta iniciativa.

Defensoría pide al Gobierno apoyo a proyectos de Ley de unión civil

La Defensoría hace suya la solicitud de la Mesa de Diálogo LGBTI y de la Coalición Nacional de Organizaciones y Grupos de la Diversidad Sexual, para que el Poder Ejecutivo convoque los proyectos de Ley que se encuentran en la corriente legislativa, tendientes a la regulación de los vínculos afectivos estables entre personas del mismo sexo. De igual forma hace una excitativa a las distintas fracciones de la Asamblea Legislativa, para que de una vez por todas se ponga fin a la violación de derechos de las parejas del mismo sexo, y se enmiende la ausencia de una regulación normativa apropiada, tal y como expresó la Sala Constitucional en la resolución No. 2006-7262.



Foto tomada de *http://www.*ticovision.com

En el caso de las parejas de personas del mismo sexo, los derechos o principios más importantes que obligan al Estado a su reconocimiento, regulación y protección, son el principio de libertad de los seres humanos y el principio de igualdad, con la correlativa prohibición de todo acto discriminatorio contrario a la dignidad humana.

Se ha dado acompañamiento a diferentes iniciativas y propuestas en el tema de la diversidad sexual, en aras de obtener el respeto por un lado y el reconocimiento por otro de los derechos que como individuos les corresponden.

En las instalaciones de la Defensoría
Defensoría abrió mesa de diálogo entre representantes de Sintrajap y de APM Terminals

La Defensoría fue el escenario de una mesa de diálogo entre representantes del Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA (SINTRAJAP) y personeros de la empresa APM Terminals.



Un equipo de profesionales acompañó al Defensor Adjunto en la reunión.

El encuentro se realizó como parte de los acuerdos tomados en Casa Presidencial el pasado 19 de junio; que pusieron fin a la huelga y manifestaciones que se mantenían en la provincia de Limón.

Pronunciamiento de la Defensoría ante llamado de paro hoy en el Sector Público

En vista de la manifestación pública convocada para esta mañana por el Movimiento Sindical, la Defensoría recuerda la importancia del respeto al derecho de libre sindicalización

y al derecho a la protesta pública de la ciudadanía costarricense y hace un llamado al diálogo a los sectores involucrados.



Foto: Con fines ilustrativos

Hoy realiza actividad en su sede en Barrio México a las 9:00 a.m. Defensoría abre espacio para analizar sostenibilidad del Régimen de Pensiones de la CCSS

La preocupación de las y los habitantes con respecto a la sostenibilidad del Régimen de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), motivó a la Defensoría organizó una actividad con la participación de varios sectores involucrados, con el propósito de abrir un espacio de discusión que permita a la población disponer de elementos de análisis sobre un tema de gran trascendencia nacional.



Fotos con fines ilustrativos

La importancia del régimen de pensiones para la estabilidad y bienestar social del país es un tema que inquieta a la sociedad en general, sobre todo después de las diferencias existentes entre las autoridades de la Caja y de la Superintendencia de Pensiones acerca de las proyecciones para la sostenibilidad del régimen.

Defensoría aboga por un sistema de compras públicas en línea como mecanismo anticorrupción

Que el Estado se decida a implementar a nivel de todas sus instituciones un sistema de compras públicas como un mecanismo que permita apoyar la lucha contra la corrupción, es una iniciativa de la Defensoría de los Habitantes.

Para tal efecto, la Defensoría organizó ayer un foro de análisis de este instrumento de contratación administrativa que pretende ampliar la transparencia de la información sobre lo que el Estado compra y, a su vez, facilitar a los y las habitantes la posibilidad de acceder, de manera comprensible, a información relacionada con el uso de los recursos públicos.



La actividad, coordinada con la Fundación AVINA, el Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social; y el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica (CPCECR), reunió a más de cuatrocientas personas en el auditorio de esta última organización.

Sede Regional Atlántica de la Defensoría emprendió proceso de Mediación Social en la Zona Indígena Tayní de Valle la Estrella, Limón

Durante el año 2012 la Sede Regional Atlántica emprendió un proceso de Mediación Social en la Zona Indígena Tayní de Valle la Estrella, Limón, debido a diversos problemas que vulneraban derechos fundamentales y el desarrollo humano de la población local.

A raíz de las visitas de campo, tanto la Sede Regional como el Área Rectora de Salud de Limón (Ministerio de Salud) emprendieron coordinaciones para solventar el problema de acceso terrestre, logrando que JAPDEVA interviniera mediante la apertura y lastreado de una trocha, que posteriormente el ICE utilizó para iniciar la electrificación de la zona. Todo ello facilitó que la CCSS lograra acceder a zonas donde poco tiempo atrás no brindaba consulta y se abrieron nuevos consultorios que se utilizan en las giras de visitas médicas.

Defensoría concluye proceso educativo en colegio de San Vito de Coto Brus



El trabajo desplegado por la Sede Regional Sur en San Vito de Coto Brus fue valorado de manera muy especial por diferentes organizaciones de la sociedad civil. Justamente, la Unión Cantonal de San Vito solicitó al Defensor Adjunto en diciembre de 2012, continuar el modelo de intervención desarrollado ese año por nuestra oficina regional y que en principio se realizaría a partir de 2013 en otra comunidad. Como resultado de la valoración efectuada, durante el presente año se está trabajando de nuevo en esta localidad.

Defensoría reconoce compromiso de los habitantes de Chomes, Puntarenas con los Derechos Humanos



La Defensora entregó personalmente un certificado de participación a cada asistente y les motivó para aprovechar los conocimientos adquiridos en la defensa de sus Derechos. Posteriormente, se impartieron charlas a un grupo de 50 estudiantes del Liceo de Judas de Chomes, con temáticas como Ley Penal Juvenil, Derechos y Deberes de la Niñez y Adolescencia, Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros, siendo el mismo clausurado en una ceremonia con el Defensor Adjunto de los Habitantes.

Una Defensoría cercana a Hojancha, Guanacaste

Como parte de las visitas mensuales de la Regional Chorotega a la comunidad de Hojancha, las estadísticas institucionales reflejan que mientras en 2011 sólo se recibió 17 denuncias de pobladores de dicho cantón, para finales del 2012 se registraron más de 100 solicitudes de intervención, lo cual corrobora un afianzamiento indiscutible de la Defensoría de los Habitantes en ese cantón guanacasteco así como el exitoso proceso desarrollado por la oficina regional.



Sede Regional Norte de la Defensoría: Una Defensoría cercana a Coopevega de Cutris

Entre las numerosas actividades realizadas en Coopevega, conviene resaltar la Feria de Servicios Institucionales organizada por la Sede Regional Norte de la Defensoría con el auxilio de la Oficina de Prensa institucional, la cual atrajo la participación de la CCSS, el Hospital San Carlos, el IMAS, el INA, IAFA, INS, el Ministerio de Salud, la Fuerza Pública, el MEP, DINADECO, el AyA, el PANI y Migración. En el marco de este evento la Defensora de los Habitantes entregó los certificados de participación a las y los vecinos que asistieron al ciclo de charlas sobre Derechos Humanos impartido por profesionales de la Regional Norte.



Concurso de Dibujo en la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes

La Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes, ubicada en San Isidro de El General, realizó también una intensa labor en una comunidad aquejada por múltiples desafíos, Buenos Aires de Puntarenas.

Concurso de dibujo "Derechos Humanos". El concurso representó el punto final del proceso de formación a niños y niñas del referido centro educativo, y para tal efecto se celebró una ceremonia de premiación en la que tomaron parte, además de la comunidad estudiantil y el personal docente y administrativo, el Alcalde de Buenos Aires y representantes del Ministerio de Educación, PANI y por supuesto de la Sede Regional Brunca de la Defensoría.

Defensoría de los Habitantes, Defensa Pública del Poder Judicial y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura piden acciones urgentes al Gobierno

Califican de alerta nacional sobrepoblación hacinamiento carcelario



Actualmente muchas personas deben dormir en el suelo, debajo de camarotes, dentro de los baños, a la par de servicios sanitarios; y en los pasillos, ya que no existe espacio dentro de los dormitorios. Imagen con fines ilustrativos

La Defensoría, en la voz del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; y la Defensa Pública del Poder Judicial, lanzaron una alerta nacional por la sobrepoblación y hacinamiento carcelario que atraviesa el Sistema Penitenciario Nacional.

Actualmente muchas personas deben dormir en el suelo, debajo de camarotes, dentro de los baños, a la par de servicios sanitarios; y en los pasillos, ya que no existe espacio dentro de los dormitorios.

Visitas e inspecciones realizadas a los Centros Penitenciarios -en lo que va de este año 2012- dan cuenta de que los problemas de sobrepoblación y hacinamiento carcelario se han agravado progresivamente, situación que violenta los derechos humanos de las personas privadas de libertad; deteriora sistemáticamente las condiciones laborales del personal penitenciario, y hace que los servicios públicos que se prestan a lo interno de los establecimientos sean insuficientes.

Premio "Calidad de Vida" ya tiene ganadores

**Galardonados se darán a conocer el mismo día de la premiación, el 19 de octubre.*

Durante el 2012 se ejecutó la vigésima primera edición del Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad Vida en la que participaron personas y organizaciones que han soñado y se han dejado atrapar por la esperanza de proporcionar pequeños o grandes cambios y que creen

firmemente que solo basta la fuerza de uno para mover las voluntades y hacer que surja el trabajo solidario.



El pasado 13 de agosto la Defensora de los Habitantes, Ofelia Taitelbaum, juramentó al Tribunal del Premio.

Durante estos años han participado mujeres y hombres que no cuentan más que con el coraje, el empeño y la persistencia como inspiración para entregar lo mejor que alguien puede obsequiar "amor al prójimo y solidaridad".

Categoría	2010	2011	2012
Persona Física	Lic. Marco Castillo Rojas	Ana Cambronero González	Pablo Ortiz Roses
Empresa Privada		Programa Ambientados	Programa desde la Carretera. IQ Radio
Entidad Pública	Laboratorio de Investigación en Bacteriología Anaerobia, UCR	UNA Esc. Medicina Veterinaria: Programa Asistencia Veterinaria de Especies de Compañía en Zonas Marginales	Prácticas Organizativas de la Carrera de Planificación y Promoción Social de la UNA, apoyo Aula Móvil de CONARE
Organización de la sociedad civil	Asociación Nacional Signos Teatro Danza	Payasos Hospital Doctores de la Risa	Obras del Espíritu Santo

Promoción y Divulgación de Derechos

La Defensoría trabaja en empoderar a los y las habitantes con la finalidad de construir y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía activa, es una tarea muy satisfactoria para la institución porque con ello coadyuvamos a forjar la democracia. En especial hablamos de dos programas, uno con jóvenes cuya meta es fortalecer su conocimiento y habilidades como personas promotoras de derechos humanos y el segundo con sociedad civil organizada y comunalista en donde el conocimiento y reflexión se dirige a ejercitar los mecanismos para constituirse en usuarios avezados y proactivos de los servicios públicos.



La Defensoría apostó por la población joven en la construcción de una cultura de paz, de abrir espacios a la sociedad civil joven, y así que ellos y ellas aporten en sus comunidades como promotores culturales de Derechos Humanos, dándoles voz y herramientas de participación, de denuncia y de ciudadanía activa al mismo tiempo procura romper con la estigmatización de no persona o persona indolente.

El Programa Redes de Usuarios se constituye en un instrumento para que la población contribuya en el logro de una gestión pública más eficiente y eficaz. Es un instrumento de control ciudadano y una herramienta para la satisfacción de las de las necesidades de la población. El sentido democratizador que tiene la participación ciudadana se alcanza con una ciudadanía activa, que demanda información, y que asume las responsabilidades que les compete desarrollando habilidades para deliberar.



Con la información recibida y las experiencias propias y de las personas que representan, se promueve una valoración ciudadana acerca de la calidad con que se ofrecen dichos servicios. Este proceso culmina con apoyo puntual para el diseño y puesta en marcha de CPC (Cartas de Petición Ciudadana), documento en el cual se exponen los aspectos que requieren de atención más urgente desde la perspectiva.



Capítulo II

Estadísticas 2012

Las personas detrás de las denuncias: la vulneración de un derecho humano es más que un dato.

Aspectos metodológicos: Realizar una descripción de datos estadísticos no representa la historia de los acontecimientos, son solo números. Para que esta información 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.

En consonancia con lo anterior, los datos que se presentan responden a un abordaje descriptivo de una serie de derechos humanos vulnerados en el país durante el 2012, a partir de las solicitudes de intervención de la población, a la Defensoría aspecto que se profundizará con la incorporación, en algunos casos, de la comparación de algunas variables con respecto a su comportamiento de años anteriores.

"Para orientar el contenido de los datos es necesario plantear hacia dónde se dirige el quehacer de la Defensoría, en ese sentido y en términos generales, la Institución procura, a partir del control de legalidad, justicia y ética, proteger a los y las habitantes de las acciones y omisiones del sector público, mediante la utilización eficiente de las herramientas que el ordenamiento jurídico le provee para contribuir al mejoramiento de la gestión del Estado y la calidad de vida de las personas."

Defensoría de los Habitantes, 2013

A partir de lo anterior el análisis de la información debe orientarse a identificar y responder la siguiente pregunta: ¿cuál fue el comportamiento de las Solicitudes de Intervención[1] durante el año 2012 y cómo éstas evidencian los problemas de gestión pública del Estado costarricense? Esta interrogante no se responde exclusivamente a partir de datos estadísticos, ya que no tiene una única respuesta; para encontrarla, es necesaria la lectura pormenorizada del presente Informe Anual de Labores y extraer a partir de ello conclusiones sobre el accionar del sector público.

1 Queja, reclamo o denuncia que es presentada a la Defensoría de los Habitantes personalmente, por carta, fax, teléfono o correo electrónico, en la cual una persona denuncia actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público que considera lesivos a sus derechos e intereses, y cuya pretensión es que la institución intervenga para su tutela.

Las respuestas que se encuentran en este apartado, están relacionadas con el comportamiento, estructura, distribución y composición demográfica de las miles de Solicitudes de Intervención que se presentaron ante la Defensoría de los Habitantes, para que a partir de ello, el o la lectora cuente con datos que le permitan conocer cuál es el estado de los derechos humanos en Costa Rica.

En ese sentido el presente acápite pretende realizar un análisis de los datos más relevantes a partir del total de Solicitudes de Intervención (SI) planteadas ante la Defensoría durante el 2012, a fin de identificar los principales aspectos demográficos y derechos humanos vulnerados de acuerdo con su origen y composición.

Para lograr este cometido se ha procedido a recolectar, ordenar, analizar y representar un conjunto de datos provenientes de las denuncias presentadas ante la Defensoría. Se procura con ello identificar las principales características del total de la población que solicitó la intervención institucional para la restitución de un derecho vulnerado.

Denuncias, quejas y reclamos: síntoma del debilitamiento del Estado de Bienestar. Un panorama general.

Usualmente hablar de derechos humanos se asocia a derechos civiles y políticos[2], más concretamente a noticias que provienen de otros países vinculadas a violaciones de derechos que tienen que ver con torturas, secuestros, restricción a la libertad de expresión o libertades políticas entre otras, por parte del Estado.

Ante esta apreciación se podría caer en la percepción errónea de que en Costa Rica los derechos humanos no se vulneran; en ese sentido es necesario recordar lo manifestado por la Defensoría, en el Informe Anual 2011-12 ante la Asamblea Legislativa cuando externó:

> *"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."* El subrayado no corresponde con el original.

2 Se refiere a los primeros derechos que se establecieron en los ordenamientos jurídicos internos e internacionales de los países. Surgieron como respuesta a los reclamos que motivaron los principales movimientos sociales de finales del siglo XVIII en occidente. Estos derechos están destinados a la protección del ser humano individualmente, contra cualquier agresión de algún órgano público.

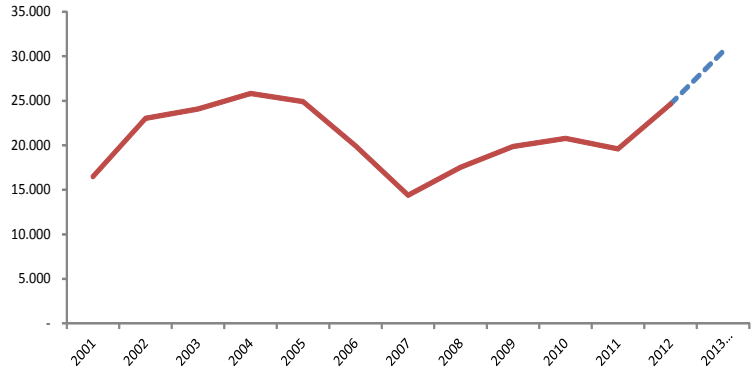
El proceso de globalización ha contribuido al predominio de enfoques de desarrollo centrados en la generación de riqueza y no en su redistribución, fenómeno que ha traído consigo un debilitamiento del Estado de Bienestar, que en nuestra Constitución Política está consignado bajo el modelo del Estado Social de Derecho; y con ello, un cambio en las funciones esenciales del Estado como elemento aglutinador y generador de cohesión a lo interno del tejido social, mediante políticas públicas universales generadoras de oportunidades y de ascenso social dentro del conjunto de la sociedad.

Esta realidad está generando una creciente insatisfacción de las personas con el funcionamiento y gestión de las instituciones públicas, situación que se está traduciendo en una aceleración de las contradicciones sociales y debilitamiento del pacto social. En términos específicos esto se materializa a partir de situaciones tales como: limitaciones a la generación y acceso a las oportunidades, ineficiencia en la prestación de servicios públicos, crecientes actos de corrupción en la gestión pública, ausencia de prácticas de buen gobierno, autismo ante las demandas sociales, etc., situaciones que son ni más ni menos que violaciones de los derechos humanos de las personas que habitamos este país.

Esta vulneración de derechos se refleja en la cantidad de Solicitudes de Intervención que ha recibido anualmente la Defensoría desde su creación, pero más grave aún, es corroborar como denuncias puntuales reflejan importantes debilidades estructurales en el funcionamiento del Estado, lo que trae consigo una creciente violación de los derechos humanos, lo mencionado se puede corroborar a partir de los datos, que reflejan una Costa Rica, más desigual donde la discriminación en todas sus formas afecta a personas, grupos y colectivos específicos no logran avanzar en el disfrute pleno de los derechos que le son propios.

Del malestar a la denuncia: Los resultados en cifras. Las quejas, reclamos o denuncias que se presentan ante la Defensoría reflejan la insatisfacción diaria las personas con respecto al funcionamiento del sector público. Durante los últimos 12 años se han recibido en la institución 251 088 Solicitudes de Intervención de diversa índole; sólo para el período 2010-Abril 2013 (correspondiente a la presente gestión) se registraron 75.231 SI lo que representa cerca de un 30% del total recibido para el período 2001-abril 2013 (si se toma en cuenta la estimación del 2013, este porcentaje se ubica en alrededor del 37%).

Gráfico N° 1
Evolución de las Solicitudes de Intervención.
2001-2013*



* El 2013 es proyectado

El gráfico 1 muestra el comportamiento para el período analizado. Como se observa, a partir del 2007 existe una marcada tendencia a incrementarse año a año la cantidad de SI. Inclusive se proyecta que el 2013 alcance una suma superior a las 30.000 denuncias, consultas o quejas, nivel que se sale totalmente de lo estimado originalmente. Esta situación, de presentarse, refirmaría los fuertes cuestionamientos al funcionamiento del sector público. Más preocupante aún es que a partir del nivel más bajo alcanzado en el 2007, la tasa de crecimiento promedio estimada para el período 2008-2013 es de alrededor el 15%. De mantenerse

esta tendencia para el año 2015 se estaría llegando a un estimado de 40.000 Solicitudes de Intervención, partiendo del supuesto que la situación del país se mantiene tal y como se ha comportado durante el período transcurrido de la presente década.

A nivel agregado para el período 2001-2012, del total de quejas, reclamos o denuncias recibidas, un 40% procedieron de las Oficinas Regionales[3] (OR) y un 60% la Sede Central (SC). Sin embargo si el período de análisis se acorta para los años 2010-Abril 2013, se evidencia un cambio en esta composición ya que las OR pasan a representar el 56% del total recibido y la sede central un 44%, este cambio se ha venido consolidando con el paso del tiempo a partir de la apertura de nuevas Oficinas Regionales, evidenciándose un mayor acceso para las personas que se encuentran fuera del Gran Área Metropolitana.

Cuadro N° 1

"Distribución relativa de las personas que acudieron a la DHR según edad, en el 2012"

Edad	Total por edad
-12	0,16%
13-14	0,12%
15-17	0,68%
18-24	6,62%
25-34	18,81%
35-44	20,70%
45-54	21,79%
55-64	15,80%
65+	15,32%
Total	**100,00%**

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR, Defesoría de los Habitantes.

A continuación se realiza un análisis más detallado del comportamiento de las Solicitudes de Intervención presentadas ante la Defensoría para el año 2012. En términos generales el 2012 se convirtió en el tercer año[4] con la mayor cantidad de SI para un total de 24.651 recibidas, lo que muestra una tasa de crecimiento con respecto al 2011 del 25,7%.

3 La Defensoría de los Habitantes cuentas con seis oficinas regionales ubicadas en las zonas: Oficina Regional Chorotega (Liberia), Oficina Regional Huetar Norte (Ciudad Quesada, San Carlos), Oficina Regional Huetar Atlántica (Limón) Oficina Regional Pacífico Central (Puntarenas), Oficina Regional Brunca (San Isidro del General, Pérez Zeledón) y Oficina Regional Sur-Sur (Ciudad Neilly)

4 El año 2004 es el número uno con 25 812 SI seguido de cerca por el 2005 con 24 901.

El perfil de las personas que acuden a la institución evidencia que del total de SI planteadas aproximadamente un 60% son interpuestas por mujeres, mientras que un 40% por hombres.

Cuadro N° 2

"Distribución relativa de las personas que acudieron a la DHR según edad, en el 2012."

Edad	Género		Total por edad
	Mujer	Hombre	
-12	0,11%	0,07%	0,18%
13-14	0,10%	0,04%	0,13%
15-17	0,57%	0,15%	0,71%
18-24	5,24%	1,63%	6,87%
25-34	14,07%	4,74%	18,81%
35-44	13,87%	6,88%	20,75%
45-54	12,91%	8,60%	21,51%
55-64	8,31%	7,32%	15,63%
65+	6,88%	8,53%	15,41%
"Total por Género"	**62,04%**	**37,96%**	**100,00%**

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR, Defesoría de los Habitantes.

A nivel agregado, del total de personas que accedieron registrar su edad se obtiene, tal y como se observa en el siguiente cuadro, que las personas ubicadas entre los 18 y 54 años representan cerca de las dos terceras partes del total que acudieron a la institución. Si este dato se desagrega un poco más las que se encuentran entre 45-54 años representan cerca del 22% del total, seguido de las personas de entre 35-44 años con alrededor de un 21%. Si se toman estos dos rangos y se establecen como uno solo representan el 42,5% del total.

Un aspecto a destacar es la importante cantidad de solicitudes de intervención que realizan las personas adultas mayores (65 años y más) con un 15,32% del total en el 2012.

Si el análisis se realiza desagregando la variable edad de acuerdo al género y, tomando como base las personas que identificaron tanto sexo como edad, se observa que para cada uno de los rangos de edad establecidos, las mujeres acuden en mayor proporción que los hombres.

Adicionalmente, una revisión desagregada muestra que las mujeres ubicadas entre los 25-34 años son las que más acuden a la Defensoría con un 14,07% del total general registrado, seguidas de las de 35-44 años con un 13,87%.

Para el caso de los hombres, acuden en mayor proporción los que se ubican en el rango de 45-54 años con un 8,6% seguido de los que tienen entre 55-64 años con un 7,32%.

El análisis por género evidencia que las mujeres que más denuncian se encuentran en un rango más joven en comparación con los hombres que más acuden a la Defensoría. Para identificar el por qué las mujeres de esta edad denuncian más que los hombres del mismo rango, es necesario ampliar el nivel escolaridad en aras de identificar algún fenómeno que explique esta diferencia en cuanto el rango edades por género de la personas que acuden a esta institución..

Desde esa perspectiva y preliminarmente, a partir de los datos anteriores, provenientes de los registros que posee la Defensoría de aquellas personas que los han brindado de forma completa, se establece que a la institución acuden en su mayoría mujeres ubicadas entre los 24-35 años.

Si a este dato agregamos el nivel de escolaridad tal y como se muestra en el cuadro N° 3 se evidencia que cerca del 40% de las personas denunciantes solo cuentan con primaria completa; si a ello se le agrega el segmento de primaria incompleta dicho dato se ubica en 54,25%, tomando como referencia las SI proviene de las personas registradas que poseen primaria completa o incompleta. Adicionalmente, si se agrega el segmento que tiene secundaria incompleta, se obtiene que el 71% de las personas registradas y que acudieron a la Defensoría cuentan con un nivel de escolaridad medio-bajo[5].

Cuadro N° 3

Distribución relativa de las personas que acudieron a la DHR según sexo, edad y escolaridad. En el 2012

Grado escolaridad según edad	Sexo		% con respecto al total
	Mujer	Hombre	
Sin estudios	**56%**	**44%**	**4,43%**
18-24	1%	0%	0,06%
25-34	6%	2%	0,34%

5 Para efectos de la Defensoría de los Habitantes se considera un grado de escolaridad bajo aquel que comprende primaria completa e incompleta, media bajo la persona que cuenta con el anterior pero no ha completado secundaria, medio la persona que posee secundaria completa, medio alto si cuenta con formación técnica y alta si cuenta con estudios universitarios o más.

35-44	12%	6%	0,76%
45-54	10%	7%	0,75%
55-64	10%	10%	0,84%
65+	18%	19%	1,67%
Primaria incompleta	**62%**	**38%**	**18,14%**
-12	0%	0%	0,11%
13-14	0%	0%	0,03%
15-17	0%	0%	0,06%
18-24	3%	1%	0,69%
25-34	10%	3%	2,44%
35-44	11%	5%	2,89%
45-54	11%	6%	3,17%
55-64	12%	7%	3,43%
65+	14%	15%	5,33%
Primaria completa	**65%**	**35%**	**39,14%**
13-14	0%	0%	0,01%
15-17	0%	0%	0,03%
18-24	4%	1%	1,80%
25-34	16%	3%	7,31%
35-44	16%	7%	8,95%
45-54	16%	9%	9,78%
55-64	8%	8%	6,29%
65+	6%	7%	4,96%
Secundaria incompleta	**66%**	**34%**	**16,73%**
13-14	0%	0%	0,07%
15-17	3%	1%	0,66%
18-24	12%	3%	2,61%
25-34	18%	5%	3,87%
35-44	14%	8%	3,64%
45-54	11%	8%	3,21%
55-64	5%	5%	1,68%
65+	2%	4%	1,01%
Secundaria completa	**57%**	**43%**	**7,31%**
18-24	7%	3%	0,74%
25-34	16%	10%	1,90%
35-44	12%	8%	1,47%

45-54	13%	10%	1,69%
55-64	7%	7%	1,03%
65+	2%	5%	0,48%
Formación técnica	**51%**	**49%**	**1,45%**
18-24	3%	3%	0,09%
25-34	9%	9%	0,26%
35-44	11%	10%	0,30%
45-54	13%	14%	0,38%
55-64	12%	7%	0,28%
65+	3%	5%	0,13%
Universitaria incompleta	**55%**	**45%**	**4,12%**
15-17	0%	0%	0,02%
18-24	10%	5%	0,61%
25-34	17%	12%	1,21%
35-44	13%	8%	0,85%
45-54	9%	11%	0,80%
55-64	5%	5%	0,42%
65+	2%	3%	0,21%
Universitaria completa	**55%**	**45%**	**8,23%**
18-24	1%	0%	0,13%
25-34	13%	7%	1,64%
35-44	14%	11%	2,08%
45-54	14%	10%	2,04%
55-64	9%	10%	1,56%
65+	3%	6%	0,79%
Maestría	**55%**	**45%**	**0,39%**
25-34	18%	3%	0,08%
35-44	15%	10%	0,10%
45-54	13%	10%	0,09%
55-64	8%	18%	0,10%
65+	3%	5%	0,03%
Doctorado	**0%**	**100%**	**0,05%**
25-34	0%	20%	0,01%
45-54	0%	60%	0,03%
55-64	0%	20%	0,01%
Total general	**62%**	**38%**	**100,00%**

Al desagregarse los datos por sexo, escolaridad y edad, las mujeres ubicadas en el rango de edad de 25-54 años con primaria completa son las que más acuden a la Institución, representando cerca de una quinta parte del total registrado (19%).

En términos agregados, las mujeres con niveles de escolaridad baja que se ubican entre los 25 y 54 años representan una tercera parte (32%) del total registrado; al compararse este dato (mismos rangos y nivel de escolaridad) pero para los hombres, estos sólo representan el 13,2% del total de escolaridad baja. A partir de lo anterior se construye una razón de vulnerabilidad por condición educativa y género que evidencia que por cada hombre vulnerable que acude a la Defensoría; lo hacen 2,5 mujeres bajo esa misma condición.

Una valoración realizada por nivel de escolaridad, comparando el nivel bajo (primaria completa e incompleta) contra el nivel alto (al menos estudios universitarios), que se ubican entre los 25 y 54 años de edad e independientemente del género, por cada persona con un nivel de escolaridad alto que acude a la institución, 3,8 personas con nivel de escolaridad baja, lo hacen. Estos resultados evidencia que a la Defensoría acuden una mayor cantidad de personas con niveles bajos de escolaridad en, si a esto se agrega lo sectores más pobres y se asocian con el nivel de escolaridad se puede extrapolar que los sectores más vulnerados que acuden a la Defensoría, se encuentran las mujeres con rangos de edad entre 25 y 34 años.

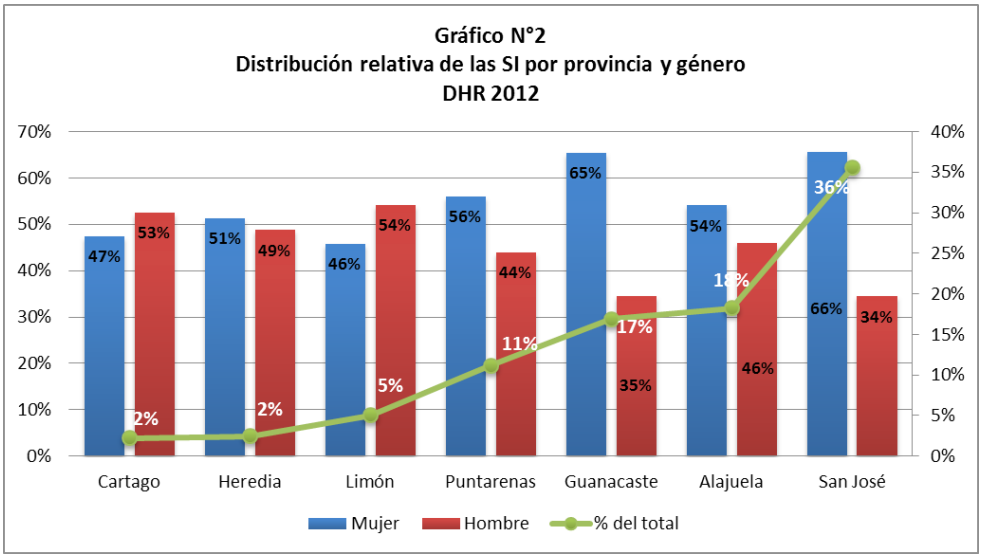
Tomando como referencia la composición demográfica por provincia y estructura de recepción de las SI por oficina receptora, permite evidenciar, de manera más clara, tanto el origen como la composición geográfica de las personas que acuden a la Defensoría para que les restituya sus derechos tal y como se muestra en el gráfico siguiente

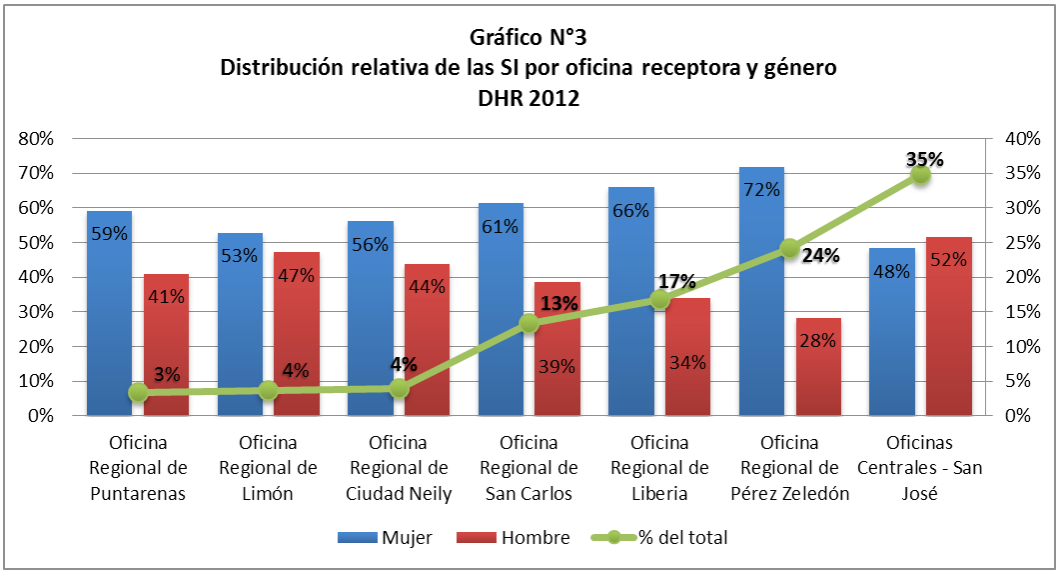
Bajo esa línea de análisis al desagregar el perfil de las personas combinado origen geográfico bajo uno de género permite identificar de mejor manera rostros detrás de las denuncias. El gráfico 2 muestra la recepción de denuncias por provincia y su composición a lo interno de cada una de ellas. En la provincia de San José las mujeres son las que presentan la mayor demanda con el 23% de denuncias del total recibidas durante el 2012. Con excepción de Cartago y Limón, en las que los hombres demandan en mayor porcentaje con respecto a las mujeres los servicios de la DHR, donde, sin embargo, ambas provincias representan solamente un 8% del total de denuncias recibidas, en el resto del país las mujeres predominan en la solicitud de servicios de la institución. A nivel agregado se evidencia que las provincias fuera del Gran Área Metropolitana son las que reciben mayor cantidad de denuncias, consultas o quejas; este comportamiento se observa con mayor detalle cuando el análisis se realiza por oficina receptora tal y como se muestra en el gráfico 3.

Observando los resultados del gráfico 2 vemos que un 36% de las SI provienen de la provincia de San José, pero cuando el análisis se desagrega por Oficina Regional tal y como se muestra en el gráfico 3, el cantón de Pérez Zeledón aparece con un 60% del total de la provincia.

A nivel individual, si bien la sede central captura el 35% del total de SI, cuando para efectos de análisis se agrupan las oficinas regionales, éstas representan el 65% del total de SI que se reciben. Adicionalmente, cuando se realiza el análisis por género en las oficinas regionales, la brecha entre mujeres y hombres se hace mayor convirtiendo a la mujer en la gran protagonista; esta situación se evidencia mejor observando el gráfico 3 en donde el 40% de las denuncias recibidas, que ingresan a través de las Oficinas Regionales, las provenientes de Liberia y Pérez Zeledón, representan el 69% de las SI realizada por mujeres.

Esta misma información, al desagregarse por cantones, obtenemos la siguiente información: diez de estos cantones[6] recogen dos terceras partes del total de denuncias, quejas o consultas, de estos cantones, tres se ubican en niveles de bajo desarrollo humano (Buenos Aires 78, Limón 73 y Desamparados 72) y dos de los cantones tienen bajos niveles de desarrollo social, Limón y Buenos Aires en las posiciones 76 y 75 respectivamente y agregándose Corredores en el lugar 74. Lo que evidencia que la discriminación y vulneración de derechos se potencia ante la violación de los DESC.





En términos generales se concluye que el perfil de la persona usuaria de los servicios que brinda la Defensoría es predominantemente femenino, que se ubica entre los 25 y 34 años de edad, con un nivel de educación bajo (máximo primaria completa), mayoritariamente rural y de bajos recursos, proveniente de los sectores económicos menos favorecidos y siendo las Oficinas Regionales las mayores receptoras de las denuncias.

6 Pérez Zeledón 22%, San Carlos 11%, Liberia 8%, Puntarenas 8%, San José 5%, Alajuela 3%,Limón 3%, Desamparados 3%, Corredores 2% y Buenos Aires 2%.

Estos resultados ponen de manifiesto un aspecto usualmente dejado de lado cuando se aborda el análisis de los derechos humanos, que ellos pertenecen a la esfera de la economía política ya que los seres humanos al vivir en sociedad necesitan, por ende, que el derecho básico a la existencia material de sus miembros este cubierto. Una persona en condiciones de pobreza o pobreza extrema no puede vivir en condiciones de dignidad, la clave para solventar esta condición está en la reclamación de los derechos que le permita recuperar su dignidad como persona humana tal y como lo expresará John Steinbeck, en Las uvas de la ira:

> "*Y aquel hombre con hambre y sin hogar, que recorría las carreteras con su mujer a su lado y sus hijos flacos en el asiento trasero, miraba los campos baldíos que podían producir alimento pero no beneficios, y aquel hombre sabía que un campo baldío es pecado, y la tierra si cultivar un crimen contra los niños flacos.*" (Steinbeck, 245:2000)

¿Qué se denuncia más?: el reflejo de la insatisfacción. La pregunta que cabe hacerse, luego de determinar el perfil sociodemográfico de las personas que acuden a la Defensoría es; ¿cuáles son los derechos que más se vulneran y cómo es su estructura?

En la búsqueda de la respuesta correcta es necesario realizar una separación en dos dimensiones para su abordaje[7]. Del total global de Solicitudes de Intervención, por un lado se ubican aquellas que se atienden de forma más expedita y que requieren un proceso de análisis e investigación menos complejo y responde a denuncias, quejas o consultas que se pueden atender en períodos de tiempos muy cortos; estas intervenciones corresponden tanto a Dirección de Admisibilidad como por las Oficinas Regionales. Por el otro lado, se encuentran vulneraciones a derechos humanos que requieren un abordaje más profundo sea por el problema que trata, el impacto a grupos, colectivos, o áreas geográficas o bien a nivel nacional, temas de alta complejidad, son traslados a las áreas especializadas de Defensa para su atención.

Dentro del conjunto de las Formas de Intervención (FI) que realiza la Defensoría tal y como se aprecia en el cuadro 4, un 84% corresponden a estrategias de defensa vinculadas a las orientaciones y asesorías al habitante y las gestiones sumarias de defensa, que se caracterizan por céleres. Estas FI se resuelven en promedio en un plazo máximo de seis meses lo que contribuye a mejorar los niveles de eficiencia en las intervenciones de la institución.

Cuadro N° 4

Distribución relativa de las Formas de Intervención que hace la Defensoría de los Habitantes.
2012

FORMA DE INTERVENCIÓN	Cantidad SI	%
Orientación y Asesoría al Habitante	16536	67%
Gestión Sumaria Defensa	4068	17%
Investigación por Denuncia	2945	12%

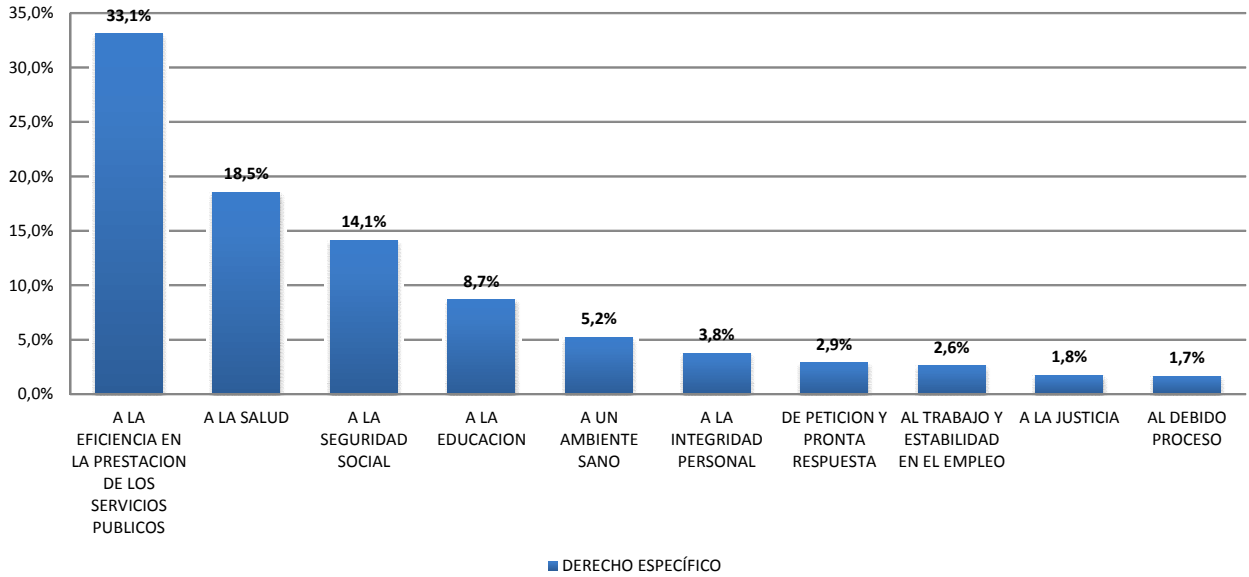
7 Las denuncias, quejas o consultas son agrupadas bajo la categoría de Solicitud de Intervención y las estrategias de defensa que utiliza la Defensoría para atenderla se denominan Formas de Intervención las que se encuentran categorizadas en: Asesoría y Orientación al Habitante, Gestiones Sumarias de Defensa, Investigaciones (ya sea por denuncia o de oficio) y Mediaciones, entre las más importantes

Inadmisibilidad	576	2%
Atención Inmediata	246	1%
Hostigamiento Sexual	214	1%
Investigación de Oficio	54	0,2%
Mediación Social	12	0,05%
Total general	**24651**	**100%**

Las otras Formas de Intervención que tienen mayores grados de complejidad y duración, representan el restante 16%. Dentro de estas formas de intervención se caracterizan, no tanto por su cantidad, sino por su nivel de complejidad y los actores involucrados. La mediación social, 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.

Esta estrategia de defensa de derechos busca generar puntos de encuentro en temas diversos, así como potenciar la cultura de diálogo y 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.

Gráfico N°4
Distribución relativa de las Solicitudes de Intervención por derecho vulnerado.
Los diez más importantes. DHR 2012



El hostigamiento sexual, tal y como se abordará en el capítulo respectivo, se está convirtiendo en un tema recurrente y de crecimiento constante de atención de la Defensoría, tanto que durante el año 2012, representó más del 40% de los asuntos que atiende la Dirección de la Defensoría de la Mujer. No obstante se señala en este apartado para evidenciar dentro del

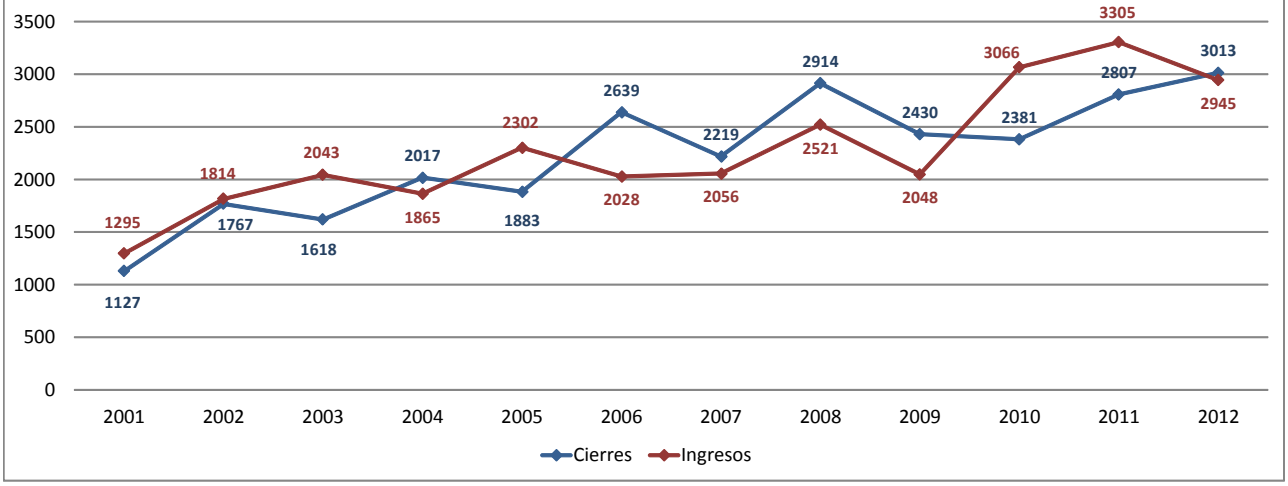
conjunto de las estadísticas un comportamiento que día a día afecta una cantidad importante de personas en el país.

En términos generales el gráfico 4 muestra la estructura de los principales derechos vulnerados que ha provocado que los y las habitantes acudan a la institución. Como se observa un 33% se encuentra asociado al problema de falta de eficiencia en la prestación de los servicios públicos donde las denuncias, éstas quejas o consultas se asocian problemas tales como: "Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos" con un 23%, en estos casos predominan aspectos vinculados a no respuesta o dilación en solicitudes concretas que las personas realizan en las diferentes entidades públicas, también se encuentra lo relacionado a la "Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud" con un 15% de los temas dentro de este derecho y en tercer lugar asuntos concernientes a "Dilación en el trámite y en la resolución de pensiones del RNC" con un 7% del total de este derecho específico.

Dentro del conjunto de las Formas de Intervención se encuentran las Investigaciones por denuncia o de oficio, las que mayor tiempo y recursos consumen dentro del quehacer diario, ya que mediante ellas se abordan temas de alto nivel de complejidad. Es gracias a los hallazgos, resultado de los diferentes procesos investigativos que se realizan en la Defensoría que se traducen en sendas recomendaciones a las diferentes instituciones del sector público, en procura de buscar la restitución de los derechos vulnerados.

El gráfico 5 permite apreciar de mejor manera como ha sido el comportamiento de la Forma de Intervención denominada Investigación por Denuncia (ID) tanto a nivel de los expedientes abiertos año tras año como de las resueltas para el período señalado.

Gráfico N°5
Evolución de las Investigaciones por Denuncia. DHR 2001-2012



Una primera conclusión que se obtiene de éste grafico es evidenciar como en promedio cada año se abren más investigaciones, es así como mientras en el 2001 se abrieron 1295 nuevas para el 2012 este dato alcanzó cerca de las 3000.

Valga decir acá, que a pesar de casi triplicar la cantidad de nuevas DI, la Defensoría no ha visto crecer sus recursos en la misma proporción y más bien, con grandes esfuerzos se ha dado satisfacción a la nueva demanda. Si se comparan los cierres de investigaciones efectua-

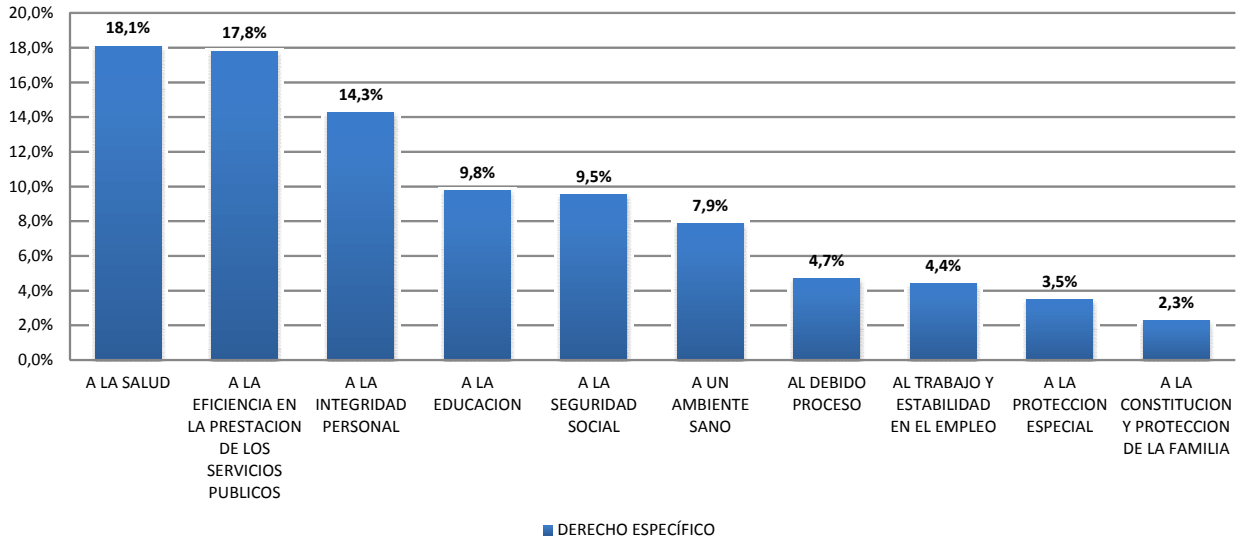
dos en el 2001 respecto al comportamiento del 2012, vemos cómo para el 2012 se cerraron 2,7 investigaciones más en comparación con el año de origen de la serie objeto de análisis.

Un segundo aspecto que se desprende del gráfico evidencia la tasa creciente de investigaciones, tanto nuevas como cerradas, durante el período transcurrido de la presente gestión, que corresponde al periodo comprendido entre 2010-2012[8]. Como se evidencia, año tras años la cantidad de cierres ha aumentado a pesar de la apertura de otros tantos, a niveles históricos de nuevas ID, donde inclusive para el año 2012 los cierres son mayores que las aperturas, evidenciándose un proceso de gestión de las investigaciones más eficiente y de respuestas más oportunas para los y las habitantes.

Continuando con el análisis de las investigaciones abiertas durante el 2012, es importante señalar que cuando se revisa las temáticas abordadas por derechos vulnerados a nivel total de Solicitudes de Intervención, en contraposición con los evidenciados en las Investigaciones por Denuncia ID se encuentra que para las ID el derecho más vulnerado está vinculado al Derecho a la Salud con un 18% (recuérdese que cuando se analizó la estructura de las SI por derecho un 33% de ellos se relacionó con la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos).

Si se vinculan ambos resultados y se cruzan con la composición de las Formas de Intervención, se establece una clara correlación entre estos tres datos debido a:

Gráfico N°6
Distribución relativa de las Investigaciones por denuncia.
Los diez principales derechos vulnerados
DHR 2012



a. Dos terceras partes de las SI recibidas por la Defensoría se atendieron y resolvieron mediante asesorías y orientaciones al habitante, lo que corresponden en su gran mayoría a quejas, denuncias o consultas vinculadas a la prestación de servicios públicos de forma ineficientes; si además de ello se tiene presente el peso de las Oficinas Regionales dentro

8 Es importante recordar que la presente gestión asumió labores el 18 de diciembre del 2010, por lo que para la fecha de la redacción de este análisis le quedaban por cumplir cerca de siete meses y por tal motivo sólo se referencian tres años completos.

del conjunto de SI se establece claramente el grado de asociación directa entre el perfil de la persona denunciante y el tipo de denuncia que realiza.

b. Las ID al corresponder a procesos investigativos más complejos aborda temas más sensibles que se reflejan en otros tipos de derechos por cuanto el impacto negativo puede ser muy grave para persona a la cual éste se le ha vulnerado; en esa línea si se observa el gráfico 6, las investigaciones más recurrentes se asocian al Derecho a la Salud lo cual se encuentra en línea con la gran discusión nacional que se dio en torno a la Caja Costarricense de Seguro Social, la crisis de su modelo de gestión y los problemas financieros que ésta presentó. Aunado a ello el tema se agravó con la destrucción del Hospital Monseñor Sanabria como resultado del terremoto de Nicoya acaecido en el 2012.

c. En tanto los tres primeros derechos vulnerados dentro del total de SI representan el 66% que son respectivamente, Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos (EPSP), Salud y Seguridad Social, donde se relaciona la temática en aspectos vinculados a dilación u omisión como elementos que más caracterizan su vulneración; para el caso de las ID, el derecho más vulnerado es el de la Salud con un 18,1%, seguido de Eficiencia en la prestación de SP con un 17,8% y del derecho a la Integridad Personal con un 14,3%, los que agrupados representan el 50,4 de las investigaciones abiertas. Tal cosa evidencia que existen temas distintos y grados de complejidad que se atienden dependiendo de la forma de intervención que define la Defensoría al momento de recibir la solicitud.

d. Para el caso de las SI global, los cinco derechos más vulnerados representan el 80% del total de vulneraciones presentadas para atención de la Defensoría para el 2012; mientras que cuando se realiza este análisis para las ID abiertas durante el mismo año, estos cinco primeros derechos llegan a representar un 70%. El derecho vulnerado que aparece como en este contexto, es el derecho a un ambiente sano, la razón estriba fundamentalmente debido al comportamiento del tema de contaminación sónica, asunto que tiene que ver fundamentalmente por el incremento de ruido producto de karaokes, iglesias, eventos deportivos y sociales en términos generales, que se constituyen en un serio problema de las comunidades y familias sin una solución real.

Por último, siempre dentro del análisis de las Investigaciones por denuncia, tomando como referencia para ello los Hechos Violatorios, de acuerdo con lo que se visualiza en el gráfico 7, el trato que reciben las personas de parte de las y los servidores públicos cuando acuden a los

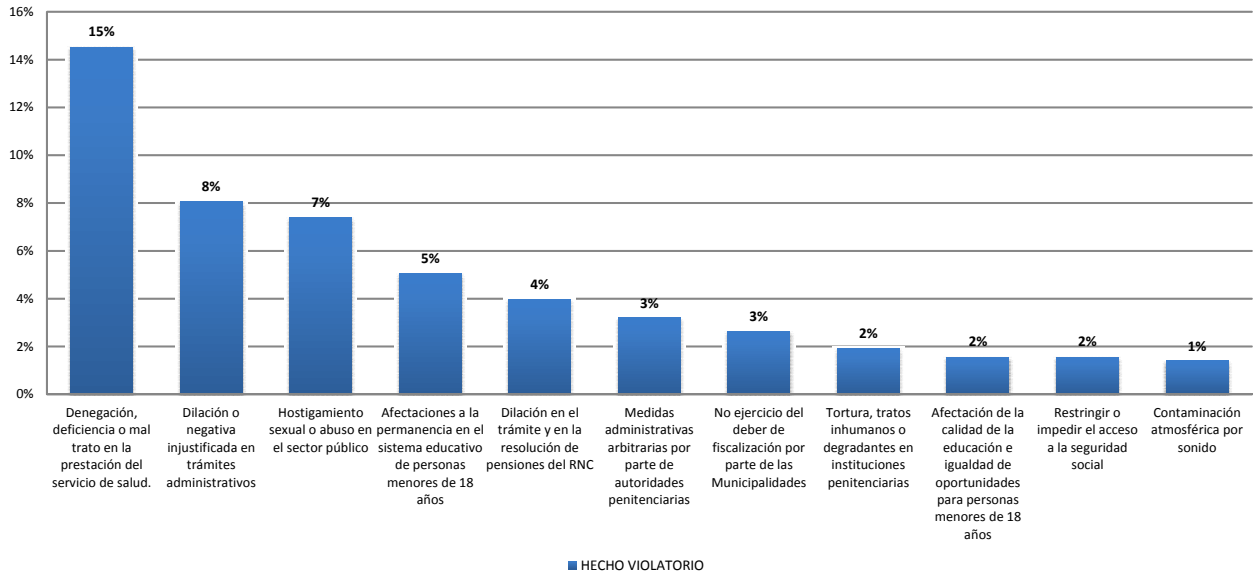
servicios de salud se convierte en el más denunciado con un 15% del total, seguido de la dilación en trámites administrativos con un 8% y en tercera posición con un 7% el Hostigamiento Sexual.

De la insatisfacción a la exigibilidad: la paradoja del vaso medio lleno. Si en el ejercicio de lectura de este acápite se realiza sin mencionar el nombre del país del cual provienen los datos, posiblemente no se asocien estos resultados con la realidad de Costa Rica, ya que usualmente se vincula el accionar del país con el comportamiento de otros indicadores construidos en el orden internacional, tales como el Índice de Desarrollo Humano o el Índice de Felicidad, entre otros. Y es ahí donde se comienza a presentar una disociación entre el cómo nos vemos y el cómo somos.

Los datos reflejan un país donde las personas más vulnerables: mujeres jóvenes, de baja escolaridad y de cantones pobres, son las que más reclaman sus derechos ya que es precisa-

mente a ellas a las que más se les vulnera. Pareciera ser que los derechos no son universales para aquellas personas que no cuentan con oportunidades de acceso a mejores empleos, educación, salud; para ellos y ellas "el vaso medio lleno" no existe.

Gráfico N°7
Distribución relativa de las investigaciones por denuncia por Hecho Violatorio.
Los diez más vulnerados
DHR 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.

DIRECCIÓN DE ADMISIBILIDAD

La Dirección de Admisibilidad y su rol en la defensa de los derechos fundamentales y la formación de una ciudadanía activa

A la Dirección de Admisibilidad, por su ubicación física, organizacional y funcional, se le conoce como la "cara" o las puertas de entrada a la Defensoría. Esto por ser el primer punto de encuentro de las y los habitantes que se acercan a las oficinas centrales en busca de los servicios que brinda la Institución. Igualmente, sucede quienes recurren a la Defensoría por otros medios, como el telefónico, el escrito y más recientemente el electrónico, ya que le corresponde a esta Dirección, realizar el primer análisis de la denuncia, queja, consulta o inconformidad que plantea el o la habitante para su respectivo conocimiento y trámite.

Es precisamente esta particularidad, de ser el primer contacto con la ciudadanía, la que confiere a la Dirección de Admisibilidad de una competencia especial, dentro del actuar institucional, que comparte con las Oficinas Regionales, pero que le diferencia de las Áreas de Defensa, a las que se les reconoce un rol prominentemente de investigación, análisis y elaboración de informes con recomendaciones, característicos de la institución.

Admisibilidad, como se le denomina a esta unidad, se le otorgó en un inicio el papel menos complejo, dentro del quehacer institucional, delegando en su director o directora la competencia de admitir o inadmitir las quejas o consultas, que interponían las personas. Esta distribución funcional, se reflejó inicialmente en la diferenciación que el propio sistema informático de gestión documental, al distinguir electrónicamente las quejas de los expedientes, correspondiendo a los primeros, la atención y tramitación que se realizaba en la Dirección de Admisibilidad y luego en las oficinas regionales y, los expedientes que aquellos que presentan un mayor nivel de complejidad se referían a las áreas de defensa.

No fueron pocos los años que transcurrieron en la vida institucional, para que se reconociera el peso de la acción institucional que tenía la Dirección de Admisibilidad. En términos cuantitativos, se aprecia que para el año 2005, la institución logró acumular más de 20000 consultas, en relación a más de 2500 expedientes.

Este primer aspecto, llevó a las autoridades de aquel entonces, a gestionar un primer cambio en el sistema informático de gestión documental, que permitió un registro único, ahora llamado Solicitudes de Intervención.

Del registro a la tramitación: una forma de defensa y educación ciudadana. Como se señaló líneas atrás, corresponde a esta Dirección y a las Oficinas Regionales, brindar este primer contacto de la institución con las personas. Pese a que ya la Institución cuenta con casi 20 años de existencia, todavía se presentan vacíos en la población sobre los alcances de la intervención institucional, por lo que este primer contacto se inicia, en una charla informativa, que brinda una explicación de las competencias y de los requisitos y los alcances de la intervención institucional.

"Se debe destacar, que aún en aquellos casos en que las personas se presentan a la institución con un problema o necesidad, que por su naturaleza no compete al campo de acción institucional, la Dirección cuenta con un grupo de profesionales, que se dan a la tarea de orientar a las personas, para que ésta pueda canalizar sus inquietudes ante las instancias correspondientes, sean administrativas, judiciales o bien correspondan a la esfera privada."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Es oportuno señalar, que en este primer acercamiento, sea telefónico, personal o por escrito, la o el profesional a cargo de la atención, debe enfrentarse con una diversidad de temas, necesidades y niveles de complejidad. Con el paso de los años y la acumulación de experiencia, la institución llega a dimensionar con mayor precisión, la importancia de esta forma de intervención. El equipo de profesionales de Admisibilidad y las Oficinas Regionales deben contar con un vasto conocimiento de las estructura del Estado, sus instituciones, competencias, atribuciones y procedimientos, de igual forma debe contar con el conocimiento que les permita brindar una orientación para accionar en vía jurisdiccional en caso de ser necesario.

Es precisamente este conocimiento, que tienen el, personal de estas unidades, de las diversas temáticas sobre las que versan las Solicitudes de Intervención interpuestas por las y los habitantes, lo que ha permitido a la Dirección dar un salto cualitativo en sus funciones, que pronto pasaron del registro y la elaboración de admisibilidades e inadmisibilidades, a la tramitación de Solicitudes de Intervención, trabajo originalmente designado para las Áreas de Defensa, con la instrucción de los expedientes.

La experiencia alcanzada demostró que una importante cantidad del trabajo trasladado por la Dirección de Admisibilidad para su tramitación a las áreas de defensa, no requería de la elaboración de una investigación formal por la violación de un derecho fundamental, sino que la disconformidad versaba sobre una omisión o dilación en el procedimiento administrativo, el cual en muchos casos, obtenía solución con acciones más expeditas en la intervención institucional.

En otros casos, se logró determinar que lo que generaba el reclamo o el malestar por parte del habitante, no era la violación de un derecho, sino la expectativa de un derecho, el cual no se consolidaba, por ejemplo ante el no cumplimiento de requisitos, como en el caso de ayudas sociales por transferencia, como las que otorga el IMAS, FONABE o el Régimen no Contributivo.

Otro elemento terminante en la búsqueda de nuevas formas de intervención es provocado por la recurrencia de denuncias en una misma temática en periodo corto, esto obligaba a las áreas de Defensa a realizar investigaciones estructurales sobre la institución o programa específico, está generando denuncias recurrentes. Una vez concluida la investigación e identificado los problemas en la gestión, la Dirección de Admisibilidad y las Oficinas Regionales cuenta con los insumos necesarios, como resultado de las investigaciones estructurares, para la orientación y la atención de las nuevas solicitudes de intervención es este campo de acción. Ejemplo de lo anterior fueron los estudios que realizaron las Áreas de Defensa sobre

los problemas en la prestación de servicios del IMAS, el Régimen no Contributivo y FONABE, entre otros.

El siguiente cuadro permite visualizar, la distribución de las Solicitudes de Intervención entre las Direcciones de Defensa y Admisibilidad, según la institución a la que se refiere:

Institución	Admisibilidad	Áreas de Defensa
ARESEP	18	4
Banco de Costa Rica	13	0
Banco Hipotecario de la Vivienda	10	2
Banco Nacional de Costa Rica	8	7
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	26	1
Caja Costarricense de Seguro Social	396	157
Comisión Nacional del Consumidor	7	0
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	20	2
Corte Suprema de Justicia	44	9
Dirección General de Adaptación Social	415	314
Dirección General de Adaptación Social/ Ministerio de Justicia	91	79
Dirección General de Migración	41	20
Fondo Nacional de Becas	55	65
Hosp. Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	20	10
Hosp. Max Peralta	12	7
Hosp. México	16	5
Hosp. Nacional de Niños	8	4
Hosp. San Juan de Dios	37	13
AYA	118	17
Instituto Costarricense de Electricidad	47	4
Instituto de Desarrollo Agrario	20	2
Instituto Mixto de Ayuda Social	106	10
Instituto Nacional de Seguros	80	2
INVU	16	3
Ministerio de Agricultura y Ganadería	12	4
Ministerio de Educación Pública	126	72
Ministerio de Hacienda	22	10
Ministerio de Justicia y Paz	104	95
Ministerio Obras Públicas y Transportes	108	29
Ministerio de Salud	68	66
Ministerio de Seguridad Pública	49	25

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	25	15
Municipalidad de Alajuela	24	17
Municipalidad de Cartago	21	6
Municipalidad de Curridabat	10	6
Municipalidad de Desamparados	12	7
Municipalidad de Escazú	8	9
Municipalidad de Goicoechea	17	8
Municipalidad de Heredia	7	8
Municipalidad de La Unión	7	1
Municipalidad de San José	43	17
Municipalidad Santa Bárbara de Heredia	6	7
Patronato Nacional de la Infancia	40	32
Registro Civil	9	2
Total	**2342**	**1173**

Como se puede observar, en los casos específicos, es importante destacar el número de Solicitudes de Intervención, que no se trasladan a las Áreas de Defensa y que continúan su trámite en la Dirección de Admisibilidad. Ahora bien ¿cómo y qué gestiona la Dirección de Admisibilidad?

Las gestiones que realiza esta Dirección son de carácter formal y también informal, en razón de la forma de ingreso de la Solicitud de Intervención, sea ésta de forma personal, telefónica o por medio escrito, sea fax, carta, correo electrónico, o bien, por medio de las redes sociales como

Facebook. Existe un registro de todas las SI a las que se le asigna un número de consecutivo por parte del sistema electrónico, lo que permite consignar las acciones emprendidas por las y los funcionarios de la Defensoría, cualquiera sea el medio de ingreso.

Cuando se remite a la Defensoría un documento por escrito, se elabora una respuesta formal a su solicitud. Para ello, se procede con el respectivo estudio de Admisibilidad. Cuando el caso reúne todos los requisitos de admisibilidad se traslada para su trámite al área respectiva. La Inadmisibilidad corresponde en aquellos casos en que la solicitud o la expectativa de la persona no es competencia de la Defensoría. Cuando se requiere de información adicional o la queja o reclamo, o este no ha sido puesto en conocimiento de la institución correspondiente, se orienta a la persona para que realice las gestiones previas por escrito que debe llevar a cabo, antes de la remisión del caso a la Defensoría, ya que se constituyen en documentos probatorios.

Finalmente, en aquellos casos en que se presenta una omisión de respuesta o una dilación del procedimiento administrativo, de elabora una solicitud de informe a la Institución a efectos de que ésta remita un informe sobre la solicitud planteada por el o la habitante. Cuando la respuesta demuestra la existencia de una violación a derechos fundamentales, la Dirección de Admisibilidad procede al traslado del caso al Área de Defensa respectiva, caso contrario,

si la administración demuestra que su acción está sujeta a derecho, se procede al cierre de la Solicitud de intervención, otorgando previamente, como en el caso de la inadmisibilidad, el derecho a interponer un recurso de reconsideración, para aquellos casos en que la respuesta de la institución no satisface al habitante, que considera se mantiene la vulneración de sus derechos.

El siguiente cuadro permite visualizar los diferentes documentos que elabora la Dirección de Admisibilidad durante el proceso de tramitación de una Solicitud de Intervención.

Total de Documentos Elaborados en el 2012	**4048**
Acumulación de su queja	78
Acuse de Recibo a Funcionario	15
Admisibilidad	1606
Cierre de Gestiones Informales	67
Cierre por Omisión de Respuesta	88
Cierre de la consulta	347
Cierre por falta de Interés	10
Inadmisibilidad	214
Invitación a reunión	2
Orientación a habitante	312
Prevención presentación de informe	203
Recurso de reconsideración	17
Solicitud ampliación información	23
Solicitud de información adicional	6
Solicitud de informe	523
Solicitud informe por omisión respuesta	205
Traslado de queja Contraloría Servicios	114
Traslado de queja a Órgano Control	216
Referencia a denuncia	2

Resultados de las intervenciones desde la Dirección de Admisibilidad. Como se puede observar, la Dirección de Admisibilidad ha tenido cambios sustanciales en su accionar, como consecuencia de la necesidad institucional en la búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en el cumplimiento de sus funciones, de allí que transita de una unidad que se limitaba a la recepción de denuncias y a la elaboración de admisibilidades o inadmisibilidades, para convertirse en una Área que realiza una instrucción del asunto planteado ante la Defensoría, conformando de esta manera los expedientes que pueden ser objeto de una investigación en

las Áreas de Defensa y tramitando aquellos casos que se constituyen en omisiones de respuesta o en una dilación del procedimiento administrativo, entre otros.

El resultado esperado de las acciones emprendidas por esta Dirección es básicamente el lograr que a la persona se le atienda su caso o solicitud, de conformidad con el procedimiento y los plazos previstos por la institución pública, de forma tal que el mismo llegue a una resolución final. Tal cosa no significa que se le garantiza un resultado sea satisfactorio a las pretensiones de las o los habitantes, pero sí, que el mismo se ajustó a los principios básicos de debido proceso, la defensa de derechos fundamentales y los criterios de justicia y moral, establecidos en la Ley de la Defensoría de los Habitantes.

Ejemplo de las acciones que desarrolla la Defensoría en la aplicación de este procedimiento, son las solicitudes que se realizan ante la Contraloría de Servicios del IMAS o sus gerentes regionales, en aquellos casos en que se denuncia inactividad por parte de la institución y sin constar una resolución final de la solicitud. Como resultado de esta intervención, la Defensoría garantiza que se lleve a cabo la visita y la elaboración de la FIS para las personas solicitantes, siendo la resolución final competencia del IMAS y su responsabilidad en cuanto a la verificación del cumplimiento de los requisitos para ser persona sujeta de una ayuda social.

En el caso específico del Régimen No Contributivo, la intervención de la Dirección ha tenido el mismo efecto que el arriba mencionado, logrando que se realicen las visitas o se trasladen los expedientes para su notificación. Pese a los atrasos en la tramitación de recursos de apelación, se ha logrado que en casos muy especiales, se establezca un plazo para su resolución final.

En cuanto a las Solicitudes de Intervención por lista de espera para citas médicas o realización de cirugías, la Dirección de Admisibilidad ha posesionado el derecho de información que tiene el paciente como un elemento de inminente atención por parte de las Direcciones de los principales Centros Médicos, logrando que se les otorgue a las personas usuarias de estos servicios, respuestas claras sobre las implicaciones que tiene para su salud, el permanecer en una lista de espera. Pero también, se ha logrado que ante la presentación del caso ante las autoridades hospitalarias, se proceda a una reconsideración, y se realice una consulta de verificación del estado de salud del o la paciente, a quienes en casos especiales, se les ha modificado la fecha de la cita u operación.

En el tema de personas privadas de libertad, la mayor demanda de solicitudes de intervención son las de atención médica. Para estos casos, se realiza una coordinación con las direcciones de los centros penales o con sus centros médicos, a efectos de verificar la atención médica de las personas privadas de libertad, según su situación de salud.

Respecto de las solicitudes de intervención por alto consumo en servicios básicos, se coordina directamente con las contralorías de servicios de las entendidas denunciadas, a efectos de que se informe de las gestiones realizadas por dichas instancias en relación con el tratamiento de la consulta interpuesta. En estos casos, igualmente se verifica el procedimiento, el cual en casos especiales se llega hasta el cambio del medidor o hidrómetro, demostrando en algunos casos, que los problemas se generan dentro de las casas de habitación, donde ya no es de competencia de la empresa que brinda los servicios.

En cuanto a las denuncias relacionadas con el Ministerio de Salud, se brinda seguimiento a la la misma, ya sea participando en las inspecciones a modo de observador o como garante del proceso.

Elaborando una visión de futuro. En la actualidad, la institución está en un proceso de revisión y análisis de la estructura institucional, así como de las formas de intervención utilizadas, para ir generando los cambios necesarios en la búsqueda de mejores y más oportunas formas de intervención antes las necesidades y demandas de la población, que vienen en crecimiento. Para ello resulta vital la revisión del rol de las distintas unidades administrativas y técnicas, con el propósito que de los cambios permitan un mayor impacto de la acción institucional.

En este sentido ya existe ya una directriz de las autoridades de la Institución, que solicita a la Dirección de Planificación realizar un estudio sobre los procesos de trabajo que realizan tanto la Dirección de Admisibilidad como las Oficinas Regionales, a efectos de homologar procedimientos y establecer criterios de evaluación del servicio, que tendrá como resultado la modificación del actual manual de Macroproceso.

Igualmente se trabaja con el Departamento de Recursos Humanos en la elaboración de la perfil profesional del profesional de la Dirección de Admisibilidad, dado que este requiere de una persona profesional, con un buen manejo de la generalidad del trabajo que realiza la Defensoría, desde sus diversas áreas temáticas, junto a otra serie de destrezas y habilidades para la atención y orientación del público, que cuando acude a la Defensoría, lo hace en la mayoría de los casos después de un transitar sin fin en las instituciones públicas y muchas veces recibiendo un mal trato por parte del personal de las instituciones. Por ello, se trabaja también en un programa permanente de capacitación en servicio.

DIRECCIÓN DE LA DEFENSORIA DE LA MUJER

La Defensoría de la Mujer es la instancia técnica de la Defensoría que conoce de las discriminaciones y violencia contra las mujeres. Desde el primer informe que presentó la Defensoría ante la Asamblea Legislativa se sistematizaron las principales desigualdades de género, indicando la institución del Estado que vulnera estos derechos, pero de forma paralela evidenciando las condiciones culturales que posibilitan y presionan las diferencias entre los hombres y las mujeres y dando cuenta de la incidencia de estas diferencias en las posibilidades de acceso y disfrute de las mujeres a sus derechos humanos.

Desde entonces y hasta la fecha han sido las mujeres valientes, las que se atreven a denunciar los hechos que les son lesivos, las que consultan, las que asisten a las capacitaciones y comparten su vida y experiencias, las que alzan su voz, las que interpretan y sugieren, son todas ellas las que aportan toda la materia prima para identificar los nudos de igualdad y hacer recomendaciones al Estado en tutela de los compromisos adquiridos por el país.

Las recomendaciones de la Defensoría al Estado tienen como objetivo, por un lado visibilizar estas formas de discriminación contra las mujeres, que por cotidianas se tornan invisibles y por otro lado, potenciar la construcción de acciones especiales que beneficien a las víctimas concretas, con medidas paralelas más estructurales que incidan en cambios en el propio sistema, de modo que estas violaciones no se repitan en todas las mujeres. Así, esta garantía de no repetición del hecho a las otras mujeres, se constituye en un recordatorio constante de la Defensoría, sobre todo porque mucho del ejercicio del control es ex post.

Para efectos de este informe, la sistematización de las principales denuncias y recomendaciones institucionales, pretende poner en evidencia que cada ámbito de discriminación y violencia contra las mujeres constituye en sí mismo un desafío jurídico y político que profundiza la distancia entre gobernanza y género y que afecta esta aspiración democrática. Estas limitaciones de la democracia y la gobernanza en términos de la inclusión de las mujeres, sus necesidades e intereses ha sido evidenciada históricamente. Ya desde 1791 la activista francesa Olympia de Gauyes emitió una declaración específica de derechos para las mujeres, cuestionando la falta de consideración de la mujer en las declaraciones generales. Hoy se cuestiona además, la falsa neutralidad y los sesgos de las leyes y las políticas públicas generales; también que cuando son específicas a las mujeres, éstas no ocupan el centro de la acción del estado, sino son consideradas como anexo, con pocos vasos comunicantes con el resto del

quehacer institucional, todo lo cual se manifiesta finalmente como restricciones y obstáculos para la igualdad de las mujeres.

Durante este año, continúa el derecho a vivir libre de violencia, en el estudio y el trabajo, denominado Hostigamiento sexual, el cual supedita la permanencia de las mujeres, como principales víctimas, en un trabajo o centro educativo, a una pretensión de carácter sexual no bien recibida. Este tipo de caso, no deriva de una denuncia, sino de la comunicación que hace la persona jerarca de la institución mediante la cual se pone en conocimiento a la Defensoría del proceso disciplinario, para que se brinde seguimiento al amparo de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Del proceso de seguimiento del caso que la Defensoría lleva a cabo, puede derivar llamadas de atención al órgano, resoluciones interlocutorias que dan insumos técnicos para la decisión final, asesoría y atención a la víctima, informes finales con recomendaciones ex post para no incurrir en la reiteración de algún error o cierre que da cuenta que el procedimiento se ajustó a la especificidad de la ley.

Valga decir, que continúa siendo el Ministerio de Educación Pública, el que mayor cantidad de denuncias recibe por hostigamiento sexual, siendo que la mayoría son interpuestas por mujeres estudiantes menores de edad, quienes por estas condiciones de vulnerabilidad están sujetas a dobles estándares de protección y tutela, lo que hace más reprochable la conducta del hostigamiento sexual. La CCSS constituye la segunda de las instituciones que más casos reportados y el Ministerio de Seguridad Pública la tercera. Aparece por primera vez y en cuarto lugar el Poder Judicial, lo que muestra un aumentan de la cantidad de casos, junto al mejoramiento de los sistemas de remisión a esta Defensoría.

Además de hostigamiento sexual, la Defensoría de la Mujer conoció los casos de las privadas de libertad, que ocupa el segundo gran tema en frecuencia de denuncia, en la que prevalecen los problemas de salud y de violencia entre ellas mismas o ejercida por las autoridades policiales. Las pensiones alimentarias le siguen en cantidad de denuncias, la mayoría dan cuenta de la falta de ejecución de la órdenes de apremio corporal, fundamentalmente porque no se emiten diligentemente en el Poder Judicial, porque no las ejecuta la policía o porque llegan vencidas. Y el otro gran asunto motivo de queja por parte de las mujeres, es la denegación de servicios de salud, este año analizamos grandes asuntos como listas de espera en mamografía, implantes mamarios PIP, y los grandes retrasos en el Laboratorio de citologías, todas situaciones relacionadas con la salud sexual y reproductiva de las mujer y afectaciones que pueden derivar en cáncer, siendo el cáncer de cerviz y de mama las principales causas de muerte de las mujeres.

Distribución de las quejas por temas	
Privadas de Libertad	210
Pensión Alimentaria	50
Denegación y deficiencia en salud	25
Otros casos	21

Existen otras formas de intervención como dictamen de proyectos de ley e incidencia en el diseño de nuevas leyes, en la construcción de puentes con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG´s) que permitan mejorar las respuestas articuladas intersectoriales para eliminar las discriminaciones contra las mujeres; acciones de incidencia con criterios técnicos ante instancias nacionales e internacionales en las que se discute la protección de derechos de las mujeres, como fue la presentación del primer *amicus curie* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que da cuenta de las limitaciones sistemáticas del Estado para que las mujeres puedan disfrutar de los derechos sexuales y reproductivos, así como del impacto desproporcionado que ha tenido sobre las mujeres la prohibición de la Fertilización in vitro.

Informe de Acciones.

Ambito de Salud: Sin fertilización in vitro, sin citologías y sin mamografías no hay salud sexual ni reproductiva:

La Injerencia abusiva del Estado: prohibición de fertilización in vitro se mantiene en el país. 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 número 2306 de la Sala Constitucional de fecha 15 de 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) y recomendó al Estado costarricense levantar dicha prohibición a través de normativa compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), garantizar el acceso a las técnicas de FIV y reparar material y moralmente a las víctimas.

Ejerciendo las funciones propias de la institución nacional de derechos humanos, del control de convencionalidad, la Defensoría desde entonces ha venido instando al Estado Costarricense a atender las recomendaciones de la CIDH, a través de la emisión de dictámenes técnicos, de acciones de divulgación e incidencia a favor de levantar la prohibición, de asesoramiento y acompañamiento a víctimas por constituir esta prohibición una violación derechos reconocidos en los tratados ratificados por Costa Rica y una forma de violencia y discriminación desproporcionada hacia las mujeres. Si bien las recomendaciones de la CIDH no ostentan el carácter de sentencia, sí constituyen el análisis de la situación de los derechos humanos y un preámbulo a la posible demanda de 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 la prohibición, el Estado Costarricense fue demandado ante la CIDH y esta Defensoría, en ejercicio de sus competencias, presentó un Amicus Curiae[1] mediante el cual expuso que la prohibición atribuible Estado Costarricense, constituye una forma de discriminación en los términos del artículo 1.1 de la CADH, del artículo 24 de la CADH, y que se violentan los derechos de las mujeres a igualdad y no discriminación, a una vida libre de violencia, al derecho a la salud, a la

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.

salud reproductiva y al progreso científico, y lo consideró una interferencia estatal arbitraria en el ejercicio del derecho a su vida privada y familiar, a fundar una familia, que incumple las obligaciones estatales de debida diligencia y de progresividad y no regresividad de los derechos humanos. Asimismo la Defensoría contextualizo el caso FIV en el marco de las múltiples quejas que ha recibido esta Defensoría desde que nació, en materia de denegación de salud sexual y reproductiva a las mujeres.

En diciembre del año 2012, la CIDH notificó la sentencia del 28 de 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 tener hijos o hijas. Señaló que la CADH prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas y sus familias que es 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.

Si bien la infertilidad puede afectar a hombres y a mujeres, la utilización de las tecnologías de reproducción asistida se relaciona especialmente con el cuerpo de las mujeres por ello, aunque la prohibición de la FIV no está expresamente dirigida hacia las mujeres, y por lo tanto pareciera que sus efectos son neutrales, la Corte determinó que tiene un impacto negativo desproporcional sobre ellas. Esa interferencia tuvo impactos interseccionados de género con la discapacidad y la situación económica.

"La Corte indicó en el tema del impacto desproporcionado a las mujeres, que si bien rechaza los estereotipos referidos a los roles de las mujeres en las sociedades que dan preeminencia a su rol reproductivo, la maternidad sigue formando parte esencial del libre desarrollo de su personalidad y que la decisión de convertirse en madres en sentido genético o biológico, es parte del derecho a la vida privada."

Defensoría de la Mujer, 2012

Indicó que el derecho a la vida privada se encuentra vinculado con la autonomía y la libertad reproductiva, el acceso a servicios de salud reproductiva -incluyendo el acceso a tecnología moderna y al progreso científico- y la garantía de la integridad física y psicológica. De ahí que es claro que la injerencia estatal no está referida a la infertilidad de las personas que iban a acceder a la FIV, sino que se refiere a la posibilidad de tomar una decisión autónoma respecto a los tratamientos o técnicas para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.

Otro de los aspectos abordados por la CIDH fue la interpretación del artículo 4.1 de la CADH en relación con el derecho a la vida. Al respecto, determinó claramente que la vida ocurre en el cuerpo de las mujeres y que debe entenderse el término concepción como el momento en que se implanta el óvulo fecundado en el útero materno. Es decir, se distinguen los momentos de la fertilización del óvulo -que en el caso de la FIV es determinable científicamente ya que es un proceso extracorpóreo y controlado- y el momento de la implantación que es un evento que ocurre cuando el embrión se implanta en el útero materno cuya determinación es posible a través de la prueba de embarazo, de manera que la protección de la vida y la salud de la madre es garante de la protección del embrión dentro de sí.

Al determinar la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos referidos, la CIDH 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 impedimen-*

tos 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. 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, Costa Rica debe informar, en un plazo de seis meses (junio de 2013) sobre las medidas adoptadas para que las personas ya no encuentren impedimentos al acceso. 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 del presente año debe rendir un informa general de cumplimiento.

El cumplimiento de las disposiciones de la CIDH son obligatorias 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, por lo que la Defensoría estima importante reiterar la obligatoriedad de cumplimiento de las sentencias de la CIDH 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 y 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 6014-2006 Sala Constitucional).

Adicionalmente, la CIDH ha establecido obligaciones jurídicas de Control de Convencionalidad para a 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 some-*

tidos 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 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 y 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.

La Convención Americana indica en su artículo 68:

Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

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.

Si bien el Sistema Interamericano no dispone un procedimiento específico para el cumplimiento de las sentencias, ni para la implementación de las reparaciones a que se encuentran obligados los Estados, se remite al derecho interno y en ese sentido, los Estados no pueden alegar motivaciones de ese derecho para no cumplir.

No obstante todo lo expuesto la situación continúa igual que en el momento mismo de la prohibición de FIV en el año 2000. Continúan las mujeres o parejas infértiles que cuentan con recursos económicos migrando a otros países para no perder su edad biológica reproductiva.

En enero de 2013 externamos esta preocupación a la señora Presidenta de la República y le instamos a tomar las medidas necesarias para levantar dicha prohibición incluyendo para ello, la aprobación de un reglamento que rija los servicios públicos y privados en el cual se contemple lo relativo a la técnica, los requisitos de los laboratorios y centros médicos, los requisitos y experiencia del equipo profesional que la realice, todo fundamentado en estándares internacionales vigentes y en una ley lo relativo a igualdad y no discriminación, para evitar impacto desproporcionado en contra de las mujeres, filiación en los mismos términos regulados en el Código de Familia para la inseminación artificial, prohibiciones y sanciones penales en temas como comercialización de embriones, mal uso de la técnica, entre otras. Adicionalmente, deben incluirse los términos para la conservación y almacenamiento de gametos y embriones, así como su eventual donación, según estándares internacionales, y el establecimiento de un Registro de Donantes de Gametos y restricciones para la donación, así como la garantía de la universalidad del servicio.

Por ello, la Defensoría celebró el envío efectuado por el Poder Ejecutivo del proyecto de ley número 18738 para la regulación de la FIV para su trámite en la Asamblea Legislativa, al estimar que el texto remitido para el conocimiento de las y los diputados refleja los resultados del taller efectuado con algunas personas expertas en reproducción asistida, tanto de la CCSS

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.

como de la práctica médica privada, el pasado mes de febrero, con el objetivo de consultar el borrador del proyecto de ley, aunque decidió la técnica de la ley para regular la mayoría de los temas, unos de los cuales pudieron ser por la vía reglamentaria.

En el proyecto incluye estándares internacionales para la ejecución de la técnica relacionados con el número de óvulos objeto de fertilización in vitro, el número máximo de embriones a transferir al útero materno y la crioconservación de los embriones viables restantes para su utilización en los siguientes ciclos de tratamiento. El proyecto garantiza una atención médica adecuada a aquellas personas mayores de edad que han sido diagnosticadas con infertilidad y garantiza su acceso al contemplar el consentimiento informado para cada una de las etapas del proceso y al regular tanto la FIV homóloga, como la heteróloga, consistiendo esta última en la participación de una tercera persona donante de espermatozoides u ovocitos según sea la necesidad en cada caso.

Al igual que sucede con la inseminación artificial, técnica de reproducción asistida que se practica desde hace muchos años en el país, la participación de la tercera persona no le genera ni derechos, ni obligaciones relacionadas con la filiación. En ese sentido, el proyecto contempla la reforma al artículo 72 del Código de Familia –referido a la filiación en los casos de inseminación artificial- y se incluye la FIV. Otra de las ventajas del proyecto de ley es la creación de un registro de donantes, como dependencia administrativa del Ministerio de Salud, que permitirá a las autoridades contar con información confidencial sobre la aplicación de la técnica y la participación de terceras personas. La Defensoría estima que dicho registro debe incluir a los donantes de otras técnicas de reproducción asistida, específicamente, la inseminación artificial y, en ese sentido, solicitará a las y los diputados valorar su inclusión en la norma.

En cuanto a las prohibiciones, el texto incluye tanto sanciones administrativas como la calificación de conductas penales para garantizar la salud y la vida de las personas que acceden a la técnica y una buena regulación sobre el personal del equipo interdisciplinario, como estar inscritas en sus respectivos colegios profesionales, contar con formación académica, experiencia y capacitación especializada.

A pesar de que se ha construido un texto legislativo con las ventajas expuestas, es necesario reiterar que no ha cambiado nada para las personas que requieren la técnica de FIV, la prohibición de FIV sigue vigente. Ello expone al Estado costarricense, a que si transcurrido los seis meses surjan nuevas demandas tanto ante la CIDH, como ante los tribunales nacionales en razón de que corresponde a quienes ejercen la judicatura ejecutar un control de convencionalidad que incluye el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por Costa Rica y, por lo tanto, en el análisis de los asuntos deberá incluirse la jurisprudencia de la CIDH como parte de los instrumentos jurídicos bajo los cuales deberá revisarse la actuación estatal.

La Defensoría continuará en ejercicio de las obligaciones y responsabilidades otorgadas por la ley nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, brindando seguimiento a las acciones de los Poderes de la República en esta materia con el firme propósito de que las personas que así lo requieran puedan acceder, sin obstáculo alguno, a la técnica de la FIV. Continuaremos haciendo material con información de calidad para la toma de decisiones, como el contenido en la llave maya que esta Defensoría está distribuyendo.

Sin un resultado oportuno de las citologías no se incide en el cáncer del cuello del útero. En el mes de marzo del año anterior se publicó en los medios de prensa varias notas relacionadas con problemas de custodia, manipulación y retraso en el análisis de las muestras y entrega de resultados por parte del Centro Nacional de Citologías de la CCSS. En ese momento se informó que existía una acumulación de 180.000 muestras sin resultado como consecuencia de la ausencia de personal suficiente para la atención de las 4.000 citologías realizadas diariamente en todo el país.

En adición, la Defensoría recibió consultas telefónicas de mujeres que desconocían el resultado de sus exámenes, manifestaron su preocupación por la viabilidad de las muestras y por no conocer su estado de salud. Ante la situación, se solicitó la intervención de las autoridades del Centro, de la CCSS y del Ministerio de Salud. Ante la ausencia de información y respuesta por parte de la Administración, en el mes de marzo se efectuó una inspección al Centro y determinaron varias circunstancias que inciden en el retraso, entre ellas que el personal citotecnólogo ha decrecido en los últimos años, un desorden en el almacenamiento de las muestras, al estar colocadas en bolsas de basura arrinconadas por varios sectores del establecimiento sin tener certeza de la cantidad pendiente de análisis y que el proceso desde la recepción hasta la entrega de resultados presentaba escasas formas de control y seguimiento.

"Asimismo se comprobó en la inspección que las y los citotecnólogos se encontraban examinando muestras tomadas en el mes de setiembre de 2011. De los resultados de la inspección se informó a las autoridades y se les solicitó tomar medidas urgentes de intervención para procurar el correcto funcionamiento del Centro y una adecuada gestión que garantizara en forma efectiva el derecho a la salud y a la vida de las mujeres, así como el cumplimiento de las obligaciones de la institución."

Defensoría de la Mujer, 2013

La Gerencia Médica de la CCSS reaccionó con algunas medidas y ordenó una auditoría al Centro y en junio de 2012, mediante el informe número ASS-104-2012 l Auditoría emitió 10 recomendaciones para el mejoramiento de la gestión, dirigidas a la Gerencia Médica y a la Dirección de Centros Especializados. Estas recomendaciones incluyeron desde la apertura de un procedimiento disciplinario a los jerarcas y funcionarios del Centro, y el control de cumplimiento de horarios y la gestión de jornada extraordinaria para atender la acumulación de muestras, hasta el establecimiento de un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para el mejoramiento de la administración del Centro. Se puso en evidencia la ausencia de control del personal a través de la verificación del incumplimiento de la jornada ordinaria.

En seguimiento del caso, la Defensoría conoce que el director y el administrador titular fueron separados del cargo y trasladados a otras dependencias de la CCSS, se abrió un procedimiento disciplinario el cual se encuentra en trámite. Temporalmente se nombró como director a uno de los médicos patólogos del Centro y luego, como parte de la intervención, se nombró a la Dra. Lidia Ugalde Ramírez en la Dirección y a la Licda. Julieta Juárez Pérez en la Administración cuyo mandato incluía la ejecución de un plan de gestión de seis meses (julio a enero). Adicionalmente, se nombraron 17 nuevos puestos de citotecnólogos.

Se dio seguimiento al recurso de amparo contra el Centro, presentado por una persona usuaria que se resolvió en julio de 2012, por medio del voto número 9220-2012, en la cual se tomó como base probatoria la inspección efectuada por esta Defensoría. La Sala Constitucional declaró con lugar el recurso y ordenó a las autoridades de la CCSS y del Centro tomar inme-

diatamente las medidas necesarias para ordenar, almacenar y custodiar, de forma adecuada, las muestras de las citologías, así como la implementación de medidas, en el plazo de un mes, para eliminar la dilación excesiva en el análisis para que no se provoque la acumulación de muestras con el fin de no poner en riesgo la salud de las mujeres. Igualmente, la Sala ordenó atender las 139.402 muestras pendientes de análisis en un plazo máximo de seis meses.

Como resultado de lo expuesto, la Defensoría considera como positivo la incorporación de 17 profesionales en citotecnología, la implementación de los mecanismos de control de cumplimiento de la jornada de las y los funcionarios del Centro, lo que ha constituido un elemento clave para atender el retraso en el proceso de las muestras; los cambios generados en las instalaciones del Laboratorio relacionados con las diferentes etapas del proceso que favorecen un seguimiento y evaluación efectiva y permite tener certeza de la cantidad de muestras recibidas, de la urgencia del análisis, y posibilitan una respuesta eficiente. Estos mecanismos deben tener una permanencia en el tiempo para asegurar que la situación no se vuelva a presentar.

Las listas de espera en mamografías otro obstáculo a la salud de las mujeres. La Defensoría recibió varias denuncias relacionadas con largas filas de espera para la realización de mamografías y la entrega del reporte en diversos hospitales nacionales, razón por la que inició una investigación para determinar las causas de esta problemática y las gestiones realizadas por las autoridades de la CCSS para resolver este asunto. Se conoció que para el mes de abril de 2012, varios hospitales de la CCSS acumulaban una lista de espera de 69.000, que contemplaba 45.000 pendientes para mamografía y 24.000 para recibir los reportes. Que el Hospital San Vicente de Paúl y el Hospital Max Peralta de Cartago contaban con las listas de espera más altas: el primero con un retraso de 5.839 mamografías y 10.000 reportes y el segundo con 15.185 mamografías y 1.800 reportes pendientes. Para octubre de 2012 la lista de reportes en el Hospital San Vicente de Paúl había ascendido a 14 mil reportes pendientes.

Como resultado de la investigación se encontró que no hay mamógrafos en varios hospitales de la CCSS; y que en otros hospitales el mamógrafo ha permanecido dañado durante largos períodos. Además hay carencia de plazas a nivel técnico que realicen las mamografías, escasez de personal médico y profesionales en radiología que realicen las lecturas de las mamografías, desinformación entre EBAIS y Hospitales, dado que muchas personas son referidas a Centros de Salud que no tienen mamógrafo o que éste se encuentra dañado; y un abuso en el otorgamiento de permisos laborales a radiólogos durante largos plazos, que se traduce en la ausencia de esta especialidad (caso del Hospital San Vicente de Paul); retrasos en la gestión administrativa para la sustitución o instalación de mamógrafos (Hospital Dr. Tony Facio de Limón); inobservancia de mecanismos de identificación de mujeres con riesgo aumentado o sospecha de cáncer en la lista de espera para decidir sobre su urgencia, problemas de gestión en la compra de 10 mamógrafos digitales en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Atención del Cáncer, entre otros.

Esta situación de los mamógrafos es conteste con lo que ha venido señalando la Defensoría en su trabajo cotidiano, se trata de un problema grave de gestión y concomitantemente de discriminación contra la mujer, lo cual restringe su disfrute al derecho a la salud y la vida, derecho que ha sido ampliamente desarrollado y garantizado en diversos instrumentos internacionales y nacionales, tales como el artículo 12 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), que obliga al

Estado a adoptar "*…12.1. Todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a planificación de la familia.*".

Particular importancia tiene para las mujeres garantizarles el acceso a los mamógrafos en la medida que el cáncer de mama es una enfermedad que afecta profundamente los espacios y la identidad de las mujeres. Las mamas están asociadas a su sexualidad, belleza, erotismo y maternidad; por ello su eventual pérdida se vive como una fuerte afectación de la identidad y la autoestima, más allá de la enfermedad.

Defensoría de la Mujer, 2013

Vivir con cáncer de mama y el tratamiento que deben asumir afecta la vida de las mujeres, provoca cambios en los roles familiares, reducción de los recursos económicos y disminución de la autoestima, sobre todo cuando un gran porcentaje de mujeres se han enfrentado a una mastectomía, lo que le produce "*sentimientos negativos hacia su aspecto corporal: el 26% de las mismas siente una pérdida del sentido de su feminidad, el 23% desarrolla sentimientos negativos hacia las relaciones sexuales*[3]*".*

Asimismo, hay que tomar en cuenta otros factores que aparecen durante el tratamiento de cáncer que provocan estrés y tensión, tales como la toma de decisiones acerca de las opciones de tratamiento, la preocupación por los efectos del tratamiento y las visitas al médico o médica, pero más aún, la preocupación de las mujeres, especialmente las jefas de hogar, por enfrentarse a la muerte y dejar a sus hijos e hijas sin protección, contribuyendo al deterioro de la calidad de vida de la mujer, lo que genera mucho estrés y ansiedad. Por ello, el derecho a contar con un diagnóstico y al tratamiento requerido para preservar la vida y la salud, debe realizarse de forma oportuna y eficiente y los procedimientos que concurran en la determinación de la patología deben brindarse bajo los mismos principios. Estos principios se encuentran establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley General de Administración Pública relativos a la eficiencia, la eficacia, continuidad y la regularidad.

Para la detección del cáncer de mama se aplican diferentes procedimientos para que ésta se detecte en un estadio temprano, lo que aumentan las probabilidades de curación. Conforme se establece en la Guía Atención Integral para el Cáncer de Mama existen tres exámenes que usualmente se utilizan cómo estrategia de tamizaje para la detección temprana de cáncer de mama. Estos son el auto examen de mama (AEM), el examen clínico de mama (ECM) y la mamografía. Se debe tener en cuenta que la disminución de la mortalidad depende, tanto del éxito del tamizaje, en el sentido de diagnosticar los cánceres en estadios tempranos, como del tratamiento efectivo y oportuno.[4] El tamizaje es entonces la herramienta de mayor utilidad para la detección temprana del cáncer de mama, reduciendo con ello el impacto de la enfermedad y un adecuado manejo de ésta. Solo la detección temprana lleva consigo la puesta en marcha por parte del Estado de todas aquellas acciones tendientes a posibilitar el tratamiento de forma oportuna.

Los mamógrafos son utilizados como herramientas de exploración para la detección temprana del cáncer de mama en mujeres asintomáticas y para detectar y diagnosticar enfermedades mamarias. "*La mamografía tiene un papel importante dado a que puede detectar cambios en la mama antes de que el tumor sea palpable o cause síntomas.*"[5]

3 Mayo Clinic, 2005.
4 Manual "Guía Atención Integral para el Cáncer de Mama". Decreto Ejecutivo 28851 del 14 de agosto de 2000.
5 WHO (2003) World Cancer Report. 2003. Genève World Health Organization. Mencionado en Adquisición de

En conclusión, al ser el tamizaje la herramienta de mayor utilidad para el diagnóstico y atención del cáncer de mama, no se justifican las altas listas de espera para realizar las mamografías y lectura de reportes de mamografía en los hospitales nacionales, lo que constituye un problema de gestión en la CCSS, que ha afectado el derecho a la salud de las mujeres y que se traducen fundamentalmente en: falta de planificación para la articulación de infraestructura, recurso humano y equipo para la toma de mamografías. Evidenciamos que cuando un centro de salud puede tener mamógrafo, pero no hay infraestructura adecuada o no han obtenido la certificación de protección radiológica, como es el caso del hospital Tony Facio de Limón, o el Hospital de Grecia que desde el 2006 recibió una donación para la compra del mamógrafo pero el dinero se utilizó en la adecuación de la infraestructura requerida, siendo que hasta el 2010 el mamógrafo fue instalado.

También configuran problemas de gestión que mamógrafos permanezcan descompuestos por espacio de tres años, sin que se realicen gestiones ante otros centros de salud para la realización de las mamografías de las usuarias de ese Nosocomio, como la situación presentada en el Hospital de Ciudad Neilly cuyas referencia fueron devueltas a los centros de procedencia sin darles seguimiento. Concurren también otros problemas de gestión en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de Atención Integral del Cáncer, que ha sido la modificación de criterios técnicos para la designación de los hospitales y clínicas que recibirían las nuevas compras de diez mamógrafos digitales, en vista que había una lista en 2009 y posteriormente en el 2011, sobre la base de un nuevo estudio se modifican los criterios de asignación de los mamógrafos.

Ya no son las clínicas referidas las que obtendrían mamófrafo, sino otras, cuyo transcurso del tiempo inciden significativamente en la capacidad de respuesta institucional para enfrentar el cáncer de mama de las mujeres.

Para enfrentar estas debilidades de gestión, no se vislumbran acciones integrales a corto plazo por parte de las autoridades de la CCSS que solucionen la problemática actual con las largas listas de espera en los Hospitales Nacionales, sino que más bien constituyen acciones a largo plazo, tales como las que refiere la CCSS en informe presentado a la Defensoría sobre las gestiones realizadas para bajar las listas de espera en mamografías; como la creación de un Centro Virtual de Radiodiagnóstico, el cual contará con 3 especialistas en radiología y se dedicará tiempo completo a la interpretación de mamografías y eventualmente para la realización de estudios, ello para atender las listas de espera en mamografías de los Hospitales de Heredia Alajuela y Cartago. Deben valorarse como política a corto plazo las colaboraciones inter hospitalarias con seguimiento puntual y la jornada mediante la modalidad de pago de jornadas de producción que consisten en la entrega de paquetes de estudios pendientes de reporte para que el personal en radiología los realicen fuera de la jornada ordinaria, esta práctica se está realizando en algunos hospitales con buen resultado.

La Defensoría recomienda a las autoridades de la CCSS analizar cada una de las situaciones presentadas en los diferentes centros de salud e implementar acciones a corto plazo, tendientes disminuir las listas de espera en los hospitales en los que a la fecha, no se han tomado las medidas correctivas necesarias para garantizar la realización del procedimiento y la entrega del reporte en un plazo razonable, verificar su cumplimiento, tomando en cuenta la maximi-

---

Mamógrafos para las unidades de salud de la CCSS por el proyecto de la Red Oncológica Nacional. Caja Costarricense del Seguro Social.2009. pág. 9

zación de los recursos, implementar las acciones correctivas necesarias para evitar la recurrencia de esa problemática. Asimismo, impedir que las causas diagnosticadas de las largas listas de espera en mamografías se vuelvan a repetir y establecer la responsabilidad de las Direcciones Médicas de los Centros Hospitalarios, que por omisión o acción, no ejecutaron gestiones pertinentes para evitar el acumulamiento en la realización del procedimiento y la entrega del reporte respectivo; dado que todo ello provoca erogación de recursos económicos extra por parte de la CCSS para solventar la situación presentada. En adición, deben realizarse acciones de monitoreo constante que permitan la coordinación entre las Direcciones Médicas de los Hospitales y Centros de Salud para evitar las largas listas de espera en la toma de mamografías y la entrega del reporte respectivo.

En Hospitales como el Hospital de San Carlos, debe resolverse la falta de personal técnico para la toma de mamografías, de manera que se garantice la continuación de ese servicio en ese Hospital, máxime siendo el único de la zona que realiza ese procedimiento. Se debe priorizar en la adquisición y colocación de los 10 mamógrafos digitales recomendados en el Informe Técnico, *¨Estudio para la priorización en la distribución de los servicios de mamografía"*, y finalmente, se recomienda al Ministerio de Salud incorporar los mecanismos de evaluación constante de la atención de la salud de las mujeres y mejorar su rol de Rectoría, para cumplir con el objetivo de reducción de incidencia y mortalidad por cáncer de mama.

Violencia patrimonial y las pensiones alimentarias.

La eliminación de la violencia patrimonial requiere de un fortalecimiento del apremio corporal.

La violencia patrimonial que sufren las mujeres acreedoras alimentarias menoscaba o anula el goce del derecho de los alimentos y de los derechos humanos de las mujeres reivindicados en los instrumentos internacionales, lesionado su dignidad e incurriendo en una discriminación por razón de sexo de conformidad con el artículo 1º de la Convención de la CEDAW. En el año 2011, la Defensoría inicia una investigación sobre las problemáticas que las usuarias enfrentan en materia de acceso a la justicia bajo el número de expediente 76.288-2011-SI. Durante el proceso de intervención, la Defensoría propicia una serie de espacios de diálogo entre las mujeres beneficiarias alimentarias, los operadores judiciales y de la fuerza pública, así como con personal del INAMU, la Defensa Pública, la academia y la sociedad civil, cuyos resultados fueron compilados y articulados en informes interlocutorios y finales dirigidos a las autoridades del Poder Judicial y Ministerio de Seguridad, a fin de incidir positivamente en la prestación del servicio que brindan a las acreedoras alimentarias como población en condición de especial vulnerabilidad.

En específico, mediante el Informe Final N° 6765-2012-DHR la Defensoría recomienda al Poder Judicial, en materia de apremio corporal, una serie de acciones tendientes a mejorar la ejecución de la herramienta para el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, tales como una directriz a los despachos judiciales a fin que entreguen la orden de apremio al momento de su solicitud, la remisión inmediata a la delegación policial ejecutora respectiva, y por medio de los dispositivos electrónicos y técnicos institucionales como el fax o el correo electrónico. Incorporar el apremio automático, de manera que ante omisión de pago

por parte del deudor alimentario - incumplimiento constatable en tiempo real por un sistema informático o *software* creado al efecto - automáticamente se emita la orden de apremio corporal sin necesidad de la firma de la usuaria acreedora alimentaria y se notifique a la fuerza pública de manera inmediata para su correspondiente tramitación. Finalmente, se recomendó al Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública suscribir protocolos interinstitucionales sobre procedimientos de articulación para la eficiente ejecución de la orden de apremio.

En atención al proceso de seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría, las autoridades del Poder Judicial rindieron el informe solicitado, el cual es omiso sobre la elaboración de la directriz recomendada que aborde el tema de la emisión y entrega oportuna de la orden de apremio. Al respecto, solamente se indica que en el Juzgado de Pensiones Alimentarias del Segundo Circuito Judicial de San José "*se ha logrado disminuir el plazo de entrega de las órdenes de apremio a cuatro días, cuando antes más bien se duraba hasta quince días o un mes para su confección".* Asimismo, el informe rendido también omite indicar: Si las órdenes de captura por pensión alimentaria son remitidas de forma inmediata a las delegaciones policiales ejecutoras a través de la plataforma tecnológica institucionales a su disposición. De igual manera, no hace referencia a proceso alguno de suscripción de protocolos interinstitucionales entre el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública para al eficiente comunicación de la orden de apremio.

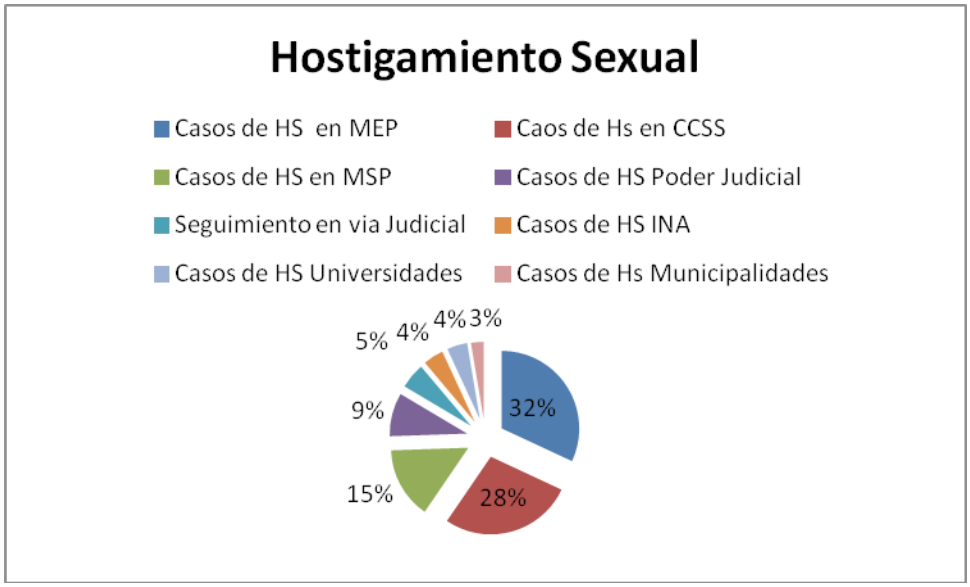
En relación con el informe rendido, se reconoce los esfuerzos reportados a fin de mejorar el servicio que se presta a las usuarias acreedoras alimentarias, entre los que cabe destacar la eliminación de requisitos para la interposición de la demanda por pensión alimentaria con la presentación del documento de identidad, la eliminación del exceso de fórmulas y que éstas sean más *amigables*, la asignación de cuatro nuevas plazas de defensores públicos en la materia en el Segundo II Judicial de San José, entre otras medidas, a las que debe dársele seguimiento para que su aplicación sea generalizada; no obstante continúan las deficiencia en la tramitación de orden de apremio que se perfilan como la problemática con mayor incidencia en el acceso a la justicia de las usuarias alimentarias, lo cual es ratificado por las usuarias.

En ese sentido, 20 usuarias del Juzgado de Pensiones Alimentarias del II Circuito Judicial de San José, el 6 de febrero del 2013 manifestaron su disconformidad con el servicio brindado por dicho despacho, especialmente en relación con la emisión y ejecución de la orden de apremio corporal. *Ante* la discrepancia entre la información dada por las usuarias alimentarias y las autoridades del Poder Judicial, la Defensoría realizó una inspección el 11 de marzo de los corrientes en el despacho judicial indicado, obteniéndose los siguientes resultados que contrastan con la información recibida por parte del Poder Judicial, a saber: los tiempos de espera de las usuarias a nivel *de mostrador* continúan siendo prolongados y ciertamente desproporcionados en relación con la naturaleza del servicio; las órdenes de captura no siempre están listas en el área de recepción para ser retiradas en la fecha indicada, esto obliga a las usuarias a acudir al juzgado y tomar una ficha como cualquier otro trámite en detrimento de lo establecido en la Circular N° 81-11 del Consejo Superior; hay falta de recurso humano en relación con la alta demanda que soporta el "mega despacho" en pensión alimentaria al agrupar varios de los cantones más populosos de San José, lo que debe ser resuelto por parte de las autoridades del Poder Judicial todo con el objetivo de hacer eficiente el trámite de la orden de apremio por deuda alimentaria, a lo que esta Defensoría continuará dando seguimiento.

Hostigamiento sexual: La impunidad.

1. Hostigamiento sexual en menores de edad: malas prácticas durante el procedimiento administrativo generan impunidad.

Cuadro de casos ingresados de hostigamiento sexual por institución del 2012 al 2013	
MEP	60
CCSS	52
MSP	28
Poder Judicial	17
En via Judicial	10
INA	8
Universidades	8
Municipalidades	5
Otras instituciones	34
Total	222



Como ley especial y de orden público, N° 7476 denominada "*Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia"* se desarrolla nacionalmente la convencionalidad internacional existente en materia de violencia sexual y derechos humanos de las mujeres con el fin de garantizarles el disfrute de sus derechos. En su numeral 2, se establece como objetivo prohibir y sancionar el acoso sexual como práctica discriminatoria por razón de sexo en las relaciones laborales y de docencia, mediante la tramitación de procesos administrativos especiales regidos por los principios generales del debido proceso como libertad probatoria y los principios especializados de confidencialidad y *pro víctima.* En el ámbito educativo, la mayoría de las víctimas son mujeres y asociado a este factor de riesgo en la violencia se debe contemplar la condición de persona menor de edad que exacerba su discriminación.

El Estado debe actuar en este tipo de casos ajustado a la *debida diligencia* que se traduce en la obligación de "(…) *reaccionar activamente ante la discriminación contra la mujer, independientemente de que esas acciones u omisiones sean cometidas por el mismo Estado o por actores privados* (…) *mediante la formulación de políticas, programas y marcos institucionales de carácter público"* (Recomendación N° 28 del Comité de la CEDAW) garantizándoles protección y acceso a la justicia sensible al género y al interés superior del niño y la niña.

La Defensoría encuentra grandes ausencias en este deber por parte de quienes tienen a su cargo el régimen disciplinario en el Ministerio de Educación Pública, con una ausencia de ponderación adecuada entre los derechos que asisten a las niñas o adolescentes y los del denunciado por violencia sexual, dejando en estado de indefensión a las estudiantes y favoreciendo la impunidad de los ofensores sexuales en el sector público educativo.

Como ejemplo cabe citar el expediente N° 72289-2010-SI, en el que la Defensoría observó que el órgano decisor da por no acreditados hechos, alegando que no se cuenta con prueba idónea emitida por la autoridad competente que acredite la existencia de los mensajes de texto vía celular denunciados, ni certificación de que los números de celular pertenecen a las partes involucradas. Sobre el particular, se hace ver a la administración la potestad de traer al proceso la prueba idónea e imprescindible para esclarecer la verdad de los hechos bajo investigación, recabando la documentación o información necesaria ante la instancia oficial competente para lograr la verdad real de los hechos, o en su defecto, solicitar a las partes que aporten la información oficial emitida por la entidad respectiva.

También se observa la ausencia de ponderación del factor de *relaciones de poder* asociados al género, especialmente tratándose de un educador cuyo rol debe ponderarse en la medida que su conducta debe ser ejemplarizante y, como tal, debe ser evaluada en virtud de la solvencia moral exigida por ley. Ante denuncias contra docentes por violencia sexual, la Administración debe transmitir un mensaje claro y asertivo de rechazo ante cualquier acto de un docente que obtenga provecho de su puesto frente a los demás, mediante el ejercicio de una relación abusiva de poder asimétrica ejercida sobre su víctima. La Defensoría le indicado a la administración que debe ajustarse a criterios de coherencia e indubitabilidad, necesarios para que el órgano decisor llegue a la convicción de la culpabilidad o no de la persona denunciada, pero que en relación con la denuncia inicial, la administración solamente verifica que se cuente con una correlación de hechos intimables para la prosecución del proceso, de conformidad con el principio de informalidad que rigen los procedimientos administrativos.

En igual sentido, en el expediente N° 77023-2011 la Defensoría recomendó al MEP la consideración de una serie de factores que desincentivan la asistencia de las víctimas a las au-

diencias, a saber: el transcurso del tiempo entre la presentación de la denuncia y la audiencia que incide negativamente en la voluntad de declarar; la relación de poder y el sentimiento de miedo de la estudiante menor de edad de enfrentar al denunciado, especialmente cuando las comparecencias se celebran en espacios pequeños donde las partes deben permanecer prácticamente a la par; condiciones todas que sin lugar a duda mediatizan la participación de la víctimas. En relación con el análisis de la prueba incorporada al proceso, se debe abogar por valoraciones integrales de la prueba directa e indirecta, en apego al principio de libertad probatoria que ordena que en caso de ausencia de prueba directa, la administración deberá entrar a analizar la indirecta, a saber: prueba indiciaria, pericial, presuntiva, circunstancial o cualquier otra estipulada en el derecho común.

En definitiva, esta Defensoría ha hecho ver al Ministerio de Educación Pública que mientras la administración no preste atención a las recomendaciones técnicas la alta incidencia del hostigamiento sexual en nuestras aulas seguirá caracterizándose por la impunidad.

Mujeres privadas de libertad

Violencia en las cárceles, entre ellas y con la policía.

La violencia que se ha denunciado es protagonizada por diferentes usuarias del sistema de justicia, que involucra la violencia entre privadas de libertad y las personas agentes de seguridad. Sin bien entre las mismas privadas de libertad suceden episodios de violencia, la que más preocupa es la que eventualmente ejerce la policía hacia las privadas de libertad, porque constituye una evidente violación a sus derechos humanos. Esta se da con ocasión de la violencia interna, lo que provoca que las autoridades tengan que intervenir, utilizando la fuerza por parte del personal encargado.

El Reglamento de privados y privadas de libertad, indica que la administración penitenciaria es la responsable de salvaguardar la seguridad, la integridad física y moral, la tranquilidad y la salud física y mental de las personas privadas de libertad, situación que se violenta con la aplicación indebida de la fuerza. De manera que cuando una persona policía utiliza la fuerza, lo debe hacer apegándose en todo momento a los principios de proporcionalidad y razonabilidad en su actuación policial.

Generalmente, la policía justifica el uso de la fuerza e igualmente expresa que la misma fue proporcional, criterio que la Defensoría cuestiona cuando se evidencian golpes excesivos. No debemos olvidar que todos los casos que estamos analizando son de mujeres, cuya anatomía en su mayoría no tiene la misma fuerza física que los hombres y por lo tanto, tampoco requiere que para su inmovilización se utilice la excesiva aplicación de fuerza.

Se hace un llamado de atención a la Administración Penitenciaria como responsable de velar por la seguridad física y la tranquilidad de las personas privadas de libertad, a garantizar la atención médica requerida después de este tipo de episodios, situación que no sucede según lo expresado por la población afectada. De las respuestas de la administración no se observan que remitan dictámenes o documentos por parte del área médica, que documente lo sucedido y esto debería constituir en un elemento de obligada referencia y remisión a las instituciones de control que investigan los hechos. Se recomienda el uso de protocolos de intervención, redacción de informes claros y precisos, para así poder valorar de manera objetiva la fuerza

física utilizada, se requiere además la capacitación del personal de seguridad en el uso adecuado de la fuerza.

La Defensoría en sus informes ha recomendado al Ministerio de Justicia tener al menos una persona del área de salud que sea la encargada de los ámbitos y valorar la situación de las privadas de libertad, priorizando su atención por parte del área médica durante las 24 horas del día.

"Al ser el Buen Pastor un Centro penitenciario relativamente pequeño, provoca que las opciones de traslado para protección de privadas de libertad entre los módulos rápidamente se agoten, y que mantener la seguridad física de las personas se convierta en un asunto complicado de resolver. La situación pone en evidencia la necesidad de espacios que tiene este Centro. La Defensoría ha señalado en varios de sus informes que el Ministerio de Justicia, al negarse a abrir nuevos espacios para las mujeres profundiza la desigualdad y discriminación hacia aquellas, viola no solo su compromiso con la población privada de libertad femenina; sino además los compromisos internacionales adquiridos por el Estado."

Defensoría de la Mujer, 2013

2. La requisa y la ausencia de la prueba.

Las mujeres que ingresan de visita a las cárceles nacionales denuncian reiteradamente que se les violenta la intimidad en el caso de la requisa, donde se les solicita el desprendimiento de alguna ropa o los tocamientos al cuerpo y en particular los genitales, que viene a contravenir lo dispuesto en los diversos mecanismos de tutela nacional e internacional existentes. El tema de los abusos en la requisa debería ser un tema superado, dado que se ha tratado desde hace varios años no solo por la jurisprudencia, sino porque además, tiene un regulación específica en el Reglamento de Requisa de Personas e Inspección de Bienes, así como en la circular número 10-2001 de la Dirección de Policía Penitenciaria, que prohíben a la policía penitenciaria realizar la requisa profunda ni exigirle a las personas que muestren sus partes íntimas o la desnudez.

La Defensoría, cada vez que ha remitido una denuncia por este hecho, la administración reitera el argumento de que el procedimiento estuvo bien realizado y nunca ha hecho un alto en el camino para ponderar las percepciones de las personas. El Director de la policía Penitenciaria destaca en sus informes, el hecho de que las denuncias no son precisas y de que faltan datos para saber qué persona la requiso; sin embargo, esta precisión es difícil para las personas usuarias porque la agentas a veces se niegan a identificarse y no todas usan un gafete, para que la persona visitante pueda fácilmente individualizar a la persona.

La Defensoría ha hecho recomendaciones al Oficial Mayor, al Director General de Adaptación Social y al Director de la Policía Penitenciaria, quien ha informado que se están realizando las coordinaciones correspondientes con la Escuela de Capacitación Penitenciaria, a fin de que se programen las capacitaciones sobre el tema del Reglamento de Requisa e Inspección de Bienes en el Sistema Penitenciario Nacional, así como circulares relacionadas con las requisas y se están girando las instrucciones correspondientes para que se elaboren los documentos informativos para la población visitante a los Centros Penitenciarios sobre los procedimientos de la requisa y los derechos y deberes que tienen los agentes de seguridad durante ese procedimiento. No obstante lo expuesto, deben evaluarse los resultados, por que se continuará dando seguimiento.

3. Estoy Privada de Libertad y Enferma.

Un tema que lamentablemente año con año engrosa las páginas del informe anual de la Defensoría, es el de las denuncias que se reportan por situaciones de salud. La persona privada de libertad tiene una limitante en cuanto a su libre circulación lo cual afecta el acceso a tratamiento médico. En este campo el Estado adquiere un nivel especial de responsabilidad y se constituye en garante de sus derechos fundamentales, en particular del derechos a la vida y a la integridad personal, de donde se deriva su deber de salvaguardar la salud de los privados y privadas de libertad brindándoles, entre otras cosas, la asistencia médica requerida. *Las personas privadas de libertad se encuentran en una posición de subordinación frente al Estado, del que dependen jurídicamente y para la satisfacción de todas sus necesidades*.

Las mujeres privadas de libertad enfrentan la falta de ponderación de su propia especificidad en todas las etapas del abordaje que hace el área de salud, desde la solicitud misma de atención y que culmina con la atención, prescripción médica y seguimiento. No es suficiente tratar, remediar o curar las manifestaciones de un determinado problema de salud, sino que deben considerarse las condiciones integrales de vida en las que se encuentran inmersas las mujeres, cuya construcción social define el lugar y los roles que las mujeres deben ocupar y cumplir en los diferentes ámbitos de la sociedad, lo que impacta en su salud de manera diferente a la de los hombres. El sistema penitenciario debe abordar el tema de la salud de las mujeres considerando las condiciones de vida en que el sistema las ha ubicado, así como sus necesidades, expectativas y oportunidades específicas.

Una de las quejas más reiteradas ante la Defensoría de la Mujer por las privadas de libertad, son las limitaciones para salidas del Centro a ser atendidas en razón de la especialidad de la atención o porque se trata de una atención fuera del horario de servicio de la clínica del CAI que no cubre las 24 horas. El traslado de la privada de libertad a la Clínica Marcial Fallas u otros Hospitales, se dificulta en tanto no se cuenta con los vehículos, ni la custodia necesarios para enfrentar esta necesidad. Los derechos se traducen en garantizar los medios idóneos de transporte y custodia para que puedan realizar las salidas a los Centros de Salud, en el marco de una programación que permita distribuir y utilizar los escasos recursos.

Otro aspecto denunciado, es el retraso en la entrega de medicamentos. Por ello la Defensoría insiste en que, el Centro Buen Pastor debe mejorar los procesos internos y velar porque se cumplan, acorde con el respeto de principios básicos de oportunidad, eficiencia y satisfacción del interés individual y colectivo. Tanto en las denuncias formales como informales que presentan las privadas de libertad a la Defensoría, se ha indicado que las agentas de seguridad son las que determinan, según el estado aparente de la interna, si aquellas que solicitan servicios médicos realmente lo amerita. Las agentas de seguridad pese a su compromiso, no son personas profesionales en medicina que puedan determinar la urgencia en que se encuentran las personas, lo que hace más evidente la situación crítica que se enfrenta por falta de personal. La Defensoría considera que es necesario que se defina a las personas que, con conocimientos médicos, valoren las demandas de las privadas de libertad de ser atendidas con inmediatez, con lo que tal cosa, debe resolverse sin mayor dilación.

La Defensoría ha dictaminado como violatorio de los Derechos Humanos y Constitucionales de las privadas de libertad, no contar con personal médico requerido para atender adecuadamente la demanda existente en este Centro, no tener las y los custodios necesarios para

trasladar a las personas enfermas o con citas en Clínicas y Hospitales, no tener a disposición los vehículos para el traslado, no contar con los medicamentos en un tiempo razonable, no ser atendidas por el área médica cuando lo solicitan; todas situaciones que en conjunto dan cuenta de un deficiente y precario servicio de atención a la salud. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 11 señala que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, así como el artículo 25 de ese mismo cuerpo normativo que señala que todo ser humano tiene derecho a un tratamiento humano durante la privación de su libertad y el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Ley Nº 4229 del 11 de diciembre de 1968, señala que: *"Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"* entre otras.

4. ¿Está Libre de humo la cárcel del Buen Pastor?

El derecho a la salud constituye un derecho fundamental de la población privada de libertad, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, conservando todos los derechos inherentes a su condición de persona que no sean incompatibles con la naturaleza de su pena. Con la entrada en vigencia de la Ley Nº 9028 denominada *Ley General de Control del Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud,* en la cual se declaran los centros de atención social como lugares 100% libres de la exposición al humo de tabaco a excepción de los espacios abiertos en los centros penitenciarios, la Defensoría hace ver a las autoridades del Centro de Atención Institucional El Buen Pastor su obligación de hacer cumplir la prohibición de fumado en el centro, con el fin que se respete como *espacio libre del humo de tabaco*, de conformidad con la Ley Nº 9028, su reglamento y los compromisos internacionales asumidos en el tema, independientemente si cuentan con directrices institucionales al respecto.

Por tanto, mediante el Informe Final N° 10633-2012-DHR la Defensoría recomendó a las autoridades del centro penitenciario El Buen Pastor informar al personal administrativo, de seguridad y a las privadas de libertad sobre la prohibición de fumar en el centro penitenciario, a excepción de los espacios abiertos y únicamente para las privadas de libertad.

Asimismo, se les hace ver su obligación legal de colocar los rótulos de ley con la indicación *"Prohibido fumar, ambiente libre de humo de tabaco"* y siguiendo el diseño del arte estipulado en el reglamento de cita para el rótulo establecido como oficial. Por último, se señala a la Dirección General de Adaptación Social su obligación reglamentaria de delimitar los espacios abiertos del Centro de Atención Institucional El Buen Pastor, exentos de la prohibición de fumar para las privadas de libertad en virtud de la Ley N° 9028 y su reglamento, atendiendo las especificidades de estas mujeres en razón de su sexo y situación de encierro, así como coordinar con las autoridades del centro El Buen Pastor su debida implementación.

5. El acceso al derecho a los alimentos desde el encierro.

El acceso al derecho de la pensión alimentaria de las mujeres privadas de libertad no puede verse afectado por su condición de encierro. Por el contrario, éste debe ser merecedor de una tutela reforzada por parte del Estado. La condición de privación de libertad no implica negación o restricción a su derecho a los alimentos o de las personas que económicamente dependen de ella. Sin embargo, es criterio de la Defensoría que no existen las condiciones técnicas idóneas en el Centro Buen Pastor mediante las cuales las mujeres privadas de libertad tengan

claridad sobre los mecanismos para exigir su derecho alimentario ante la vía judicial. Por ello, en su Informe Final N° 04207-2013-DHR esta Sede recomienda la elaboración de un protocolo de actuación mediante el cual se regule en concreto los mecanismos institucionales para atender o derivar a la Defensa Pública las pretensiones sobre derecho alimentario planteadas por las mujeres privadas de libertad.

Seguimiento a políticas públicas y proyectos de ley.

La CCSS y sus políticas frente a las mujeres migrantes indocumentadas embarazadas y la atención al embarazo. Recientemente la Defensoría conoció una disposición emitida por la Dirección del Área de Coberturas del Estado de CCSS referente al otorgamiento del control prenatal a mujeres embarazadas extranjeras. En el Oficio N° ACE-206-10-2012 del 31 de octubre de 2012 se establecen las diferentes situaciones que se presentan para dar la atención al embarazo y parto a las mujeres extranjeras embarazadas residentes en el país, dividiéndolas en identificadas y no identificadas. En la disposición se establece que a las mujeres extranjeras embarazadas identificadas, independientemente de la condición migratoria, se les garantiza la atención prenatal de conformidad con lo establecido en la Ley N° 7739 "Código de la Niñez y la Adolescencia." Sin embargo, para el caso de las mujeres extranjeras embarazadas, no identificadas, que son aquellas que no portan ningún documento de identificación reconocido en el país (cédula de residencia o pasaporte), o bien están vencidos, se aplica lo establecido en el Artículo 74 del Reglamento de Salud que garantiza los servicios de salud que brinda la CCSS en condición de urgencia o emergencia, pero que le deniega el control prenatal durante todo su proceso de gestación.

Esta norma, en criterio de la Defensoría podría rozar la Norma Oficial de Atención Integral a la Mujer Durante el Embarazo, emitida por el Ministerio de Salud y vigente en el país, que establece que el propósito de la atención prenatal es promover una atención integral a la mujer durante el embarazo mediante cuidados maternos de calidad para prevenir la morbimortalidad materno perinatal y contribuir a mejorar el desarrollo de la familia saludable, cuyo objetivo primario es el "*Detectar, referir y captar oportunamente para el control prenatal, a las mujeres embarazadas desde el primer trimestre de la gestación, sin discriminación y con respeto a la diversidad*" así como controlar periódicamente a las mujeres embarazadas de bajo riesgo obstétrico para verificar el normal desarrollo del embarazado y vigilar la vitalidad fetal, entre otros. La no atención durante el embarazo podría generar riesgos al derecho a la vida.

La Defensoría remitió carta a las oficinas correspondientes y le indicó a la Dirección Jurídica de la CCSS, quien está resolviendo una consulta jurídica sobre el tema, que resuelva con la mayor celeridad y que indique si esta consulta tiene efectos suspensivos sobre la disposición de la Dirección de Coberturas del Estado que comentamos. Con posterioridad a la intervención de la Defensoría, la Dirección de Coberturas de la CCCSS mediante el Oficio N° ACE-091-05-2013 de 07 de mayo de

"Es criterio de la Defensoría que la condición de indocumentación de una mujer embarazada, no puede constituirse en una circunstancia que violente derechos fundamentales y humanos de protección establecidos en nuestra Constitución Política, instrumentos internacionales así como en regulaciones nacionales que protegen el derecho a la salud y a la vida de la madre y El Niño o niña, sin discriminación alguna; por ello considera que para esta población, la CCSS debe aplicar la amplitud probatoria y solicitar medios alternativos de prueba que resulten viables y posibiliten la identificación de la madre gestante indocumentada."

Defensoría de la Mujer, 2013

2013, dejó sin efecto la instrucción emitida de denegación de la atención prenatal a las mujeres migrantes embarazadas indocumentadas.

La maternidad y las licencias:

Un beneficio para muy pocas. Durante el año 2008 se presentaron varias iniciativas ante la Asamblea Legislativa para la reforma del artículo 95 del Código de Trabajo con el fin de ampliar el plazo de la licencia de maternidad de las mujeres trabajadoras. Esas iniciativas de reforma[6] no respondían en su totalidad a las necesidades de las mujeres y más bien, partían de otras necesidades, como la distribución de las mal llamadas "cargas sociales", razón por la que la Defensoría estimó que se requería una propuesta distinta para abordar el tema de la maternidad-paternidad y los derechos laborales.

A través del trabajo comprometido de varias organizaciones, la Defensoría coordinó la elaboración de un proyecto de ley que incluía varias reformas tomando en cuenta las necesidades de las mujeres y la ampliación de cobertura, más allá de las disposiciones vigentes en el Código de Trabajo. La iniciativa se concretó en el proyecto de ley número 17872, presentado por la Diputada Sianny Villalobos, *"Medidas Especiales para la inserción laboral de la mujer con ocasión de la maternidad y la corresponsabilidad social del cuido"* y en ella se contemplaron reformas que se incluyeron en el Reglamento de Incapacidades y Licencias de la CCSS en el año 2011.

En el criterio negativo vertido por la Junta Directiva de la CCSS[7], a partir de la consulta obligatoria que debe realizarse a la institución, preocupa mucho a la Defensoría en cuanto indicó que las extensiones de la licencia *"insertan obligaciones pecuniarias que debe asumir la Caja Costarricense del Seguro Social, no indicándose un medio de financiamiento adicional, motivo por el cual ponen en serio peligro la sostenibilidad financiera del mismo (…)"* y, adicionalmente, que el legislador estaría violentando *"la esfera de autonomía que la Constitución Política, en su artículo 73 le otorga a la Caja, al estar regulando potestades en materia de coberturas de sistemas de salud, licencias y susidios, que corresponde su determinación en forma exclusiva y excluyente a la Junta Directiva de la Institución."* En relación con el pago de las cuotas de las trabajadoras que serían asumidas por el seguro de salud en razón de la en la extensión de la cobertura, indicó que *"lo anterior contraviene lo indicado en el artículo 73 de la Constitución Política, referente a la contribución tripartita que debe prevalecer por mandato constitucional, lo cual también riñe con el principio de solidaridad y por ende, con el principio pro fondo por cuanto la CAJA se estaría haciendo cargo de obligaciones que no le competen a fin de beneficiar a un sector de la población. (…) el principio de igualdad establecido en el artículo 2 del Reglamento del Seguro de Salud a saber: Todo asegurado es igual ante la Ley y ante este Reglamento. No podrá hacerse discriminación alguna por razones económicas, étnicas, religiosas, ideológicas y de ninguna otra naturaleza (…) Sólo se harán las diferencias que procedieren en relación con el tipo de padecimiento o enfermedad…"* en virtud de que este criterio de la Junta Directiva se opone a su aprobación, y convierte este proyecto y cualquier otro relacionado en inviable.

6 Proyectos contenidos en los expedientes legislativos número: 16794, 16733, 16563, 16614, 17105 y 16754.
7 Oficio número 47.533 de fecha 02 de octubre de 2012 suscrito por Emma C. Zúñiga Valverde, Secretaria Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.

La Defensoría estima que, sin lugar a dudas, las diferentes autoridades de la CCSS deben velar por la autonomía de la institución y sus finanzas, pero este objetivo no debe tener como consecuencia la ausencia de atención a la situación de desventaja de las mujeres trabajadoras para acceder y permanecer en el empleo en razón de su condición de mujeres y madres. Es criterio de esta Defensoría que la Junta Directiva no reconoce las condiciones específicas de las trabajadoras embarazadas y, erróneamente, califica como discriminatoria una medida que más bien procura un equilibrio entre hombres y mujeres en relación con la igualdad de oportunidades en el empleo y que se utilizan con enormes beneficios en el mundo entero.

Recientemente, el tema de la extensión del plazo de la licencia por maternidad ha regresado al debate nacional y los medios publican las manifestaciones de grupos de mujeres que proponen la ampliación con el fin de afianzar la lactancia materna. Estas mujeres estudian la posibilidad de presentar un proyecto de ley que reconozca ese derecho y que brinde a las mujeres trabajadoras una licencia post parto ampliada.

En este nuevo espacio para las licencias por maternidad, la Defensoría sostiene que la Junta Directiva de la CCSS, deberá visibilizar las necesidades de las mujeres trabajadoras, identificar los derechos que deben ser reconocidos por la vía de reforma legal y cuáles reglamentariamente, considerar las políticas de acceso y permanencia de las mujeres en el empleo, incorporar en la concepción del cuido de los niños y las niñas la corresponsabilidad social y visibilizar la discriminación que se genera contra muchas mujeres que no pueden ser beneficiarias de las licencias.

Seguimiento a la paridad de género en las próximas elecciones. Las mujeres sin cuotas y sin paridad continuarían invisibles o subrepresentadas en puestos de decisión de los partidos políticos, de los gobiernos locales y de los órganos representativos de nuestra Democracia. Para que las mujeres accedan a los cargos en las elecciones generales que se realizaran el próximo año, deben ser colocadas en las listas en posiciones susceptibles de resultar electas, de manera que aunque existan reticencias, prejuicios sobre las capacidades políticas de las mujeres, y estereotipos frente a las acciones que posibilitan a las mujeres un puesto, debe de ejecutarse conforme el espíritu de la ley, manifiesta en el Código Electoral y en los principios que la informan contemplados en el Derechos Internacional de los derechos humanos, particularmente CEDAW.

Debe Costa Rica, y sus partidos políticos, únicos mecanismos de acceso al poder representativo; garantizar los controles en estos procesos partidarios que están implementándose en este período, para que la paridad sea un derecho de resultado para las mujeres y que puedan no sólo postularse como candidatas, sino llegar a los espacios de toma de decisión.

Como bien señala el informe de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el tema, (PNUD, 2013): "El acceso de más mujeres en cargos de autoridad podría brindarles legitimidad, ofrecer posibilidades de acumular experiencia para acceder a otros cargos, influir positivamente en la elección de congéneres, o bien promover agendas de género e igualdad que tengan como resultado una mayor incorporación femenina en otros ámbitos".

Otras formas de intervención.

La Red de Defensorías de Mujeres de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Esta red fue creada en el año 1996 y está integrada por representantes de las Instituciones de Ombudsman que conforman esta Federación. Ha sido incorporada como un órgano de la FIO desde el Congreso Anual de 1997, con el objetivo de mejorar la coordinación respecto del fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva de género. Se constituyó con la finalidad de consolidar, a nivel de la región, la defensa y exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres, crear espacios especializados en la defensa de esos derechos en las Defensorías del Pueblo, Procuradurías y Comisiones de Derechos Humanos donde no existan, y fortalecer las instancias especializadas que ya estén en función.

La RED facilita el intercambio de experiencias y la transferencia valiosa de recursos e información entre las distintas instituciones de Ombudsman para la intervención eficaz en los casos de vulneración de derechos de las mujeres y de su acceso a la justicia. Ello posibilita no sólo mejorar y fortalecer el trabajo dentro de nuestras propias instituciones de derechos y garantías, sino también contribuir al cumplimiento del objetivo de la FIO de fomentar la construcción de una cultura de derechos humanos. La RED aporta específicamente a la protección, promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres para el logro de la igualdad real de oportunidades y de trato entre mujeres y varones, así como a la inclusión de la perspectiva de género en el quehacer institucional de la FIO.

La Reunión anual de la red se realizó en Costa Rica, en el mes de octubre de 2012 con ocasión de la reunión anual de la Federación de Ombudsman, quien en esta oportunidad tuvo como expositora de fondo a la experta nacional en Derechos Humanos de las mujeres, señora Alda Facio. Se realizó una Mesa Redonda con representantes de las Defensorías de las Mujeres para el intercambio de Buenas Prácticas para el avance de los derechos de las mujeres, de nominada "Acciones de las Defensorías para el fortalecimiento del control convencional y el seguimiento de las resoluciones de los órganos del Sistema de Derechos Humanos"

Se aprobó para ser sometida a la FIO quien la emite como una declaración sobre Mujeres Rurales y se valoró los avances de la Declaración contra las Violencias de Género, y finalmente se eligió la Coordinadora por las Regiones de América Central, recayendo en la Directora de la Defensoría de la Mujer de Costa Rica, lo que constituye un reto para la articulación regional en la materia de defensa de los derechos de las mujeres de la Región.

La cooperación del Sistema de Naciones Unidas (UNFPA) con la Defensoría.

La Defensoría, a través del área de la Defensoría de la Mujer ejecuta el proyecto de cooperación con el UNFPA, que se suscribe por segunda vez consecutiva y que tiene por objetivo mejorar nuestra capacidad de incidencia para el avance de los derechos de las mujeres, así como la de los funcionarios y funcionarias públicas que tienen competencias en derechos de las mujeres a través de la información y conocimiento en la Herramienta jurídica de la CEDAW y los criterios de interpretación que utiliza el comité de la CEDAW, que fueron sistematizados en un documento denominado Una Agenda País en Derechos Humanos. Pendientes en el ámbito laboral, salud sexual y reproductiva y acceso a la justicia en violencia. Para tal efecto se realizaron múltiples actividades.

En acceso a la justicia de las mujeres en materia de pensiones alimentarias, se realizó un encuentro con la participación de Magistradas, jueces y juezas de la materia y representantes de la Escuela de Capacitación del Poder Judicial, así como las mujeres demandantes con el objetivo de homogenizar acciones para un trámite rápido en la ejecución de las órdenes de apremio corporal.

Mientras que en el tema del Hostigamiento Sexual, se convocaron a representantes de las instituciones con el objetivo de intercambiar buenas prácticas. En materia de derechos sexuales y reproductivos, se capacitó a las mujeres privadas de libertad sobre sus derechos sexuales y reproductivos y sobre el narcomenudeo, en el contexto de relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres. En relación con el deber de debida diligencia de la Agenda País, mediante la elaboración de una política institucional vertida en un Decálogo que sistematiza los compromisos en materia de igualdad de género, con efectos a lo interno y lo externo de la Defensoría.

Finalmente en seguimiento a la agenda de salud sexual y reproductiva, específicamente en relación con la Fertilización, se llevaron a cabo 6 talleres y 9 reuniones tanto nacionales como internacionales en marco de la federación Iberoamericana de Ombudsman, logrando un acercamiento con personas expertas en los procedimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como un grupo de víctimas y su representantes, que posibilitó información, realimentación e intercambio de criterios para avanzar en la incidencia en el logro del levantamiento de la prohibición de realizar fertilización in Vitro en el país, para lo cual se elaboró un Amicus curie.

Humanas: una revista de buenas prácticas. Surge como un proyecto conjunto de las áreas de Prensa y de Defensoría de la Mujer de la Defensoría con la idea de extender la voz de los derechos de las mujeres. Se trata de una revista concebida como un medio de información dedicado a divulgar el trabajo en materia de los derechos de las mujeres, que expone los casos más representativos que ha tramitado la institución. En este primer ejemplar, incluimos el tema de la igualdad, la cual no puede ser sólo no hacia afuera, si antes no se hace una tarea a lo interno, con la construcción e implementación de compromisos mínimos institucionales, que en esta Defensoría se han sistematizad en un Decálogo. Se visibilizaron las estrategias intersectoriales tendientes a que el país levante la prohibición de la Fertilización in Vitro, misma que tiene un impacto desproporcionado sobre las mujeres. Se da cuenta de las revisiones que deben enfrentar las leyes, como fue el caso de hostigamiento sexual en el empleo y la docencia. Se conceptualiza el no pago de las obligaciones alimentarias como una forma de violencia patrimonial, cuyo acceso a la justicia debe solventar El problema de la dilación. Y finalmente, se visibiliza la propuesta de elevar la corresponsabilidad social del cuido y que amplíe las coberturas de maternidad, lo que constituye un reto país en el ámbito laboral.

DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL

Las labores de la Dirección de Protección Especial durante el periodo de este informe se orientó a la defensa de derechos humanos de diferentes grupos de la población en condiciones o situaciones de vulnerabilidad y discriminación, atribuibles a las actuaciones u omisiones del Estado. Las debilidades del cumplimiento de los postulados y principio de la gobernanza del Estado, propicia la exclusión y limita el acceso de los beneficios del desarrollo de grupos, personas y colectivos humanos, en igualdad de oportunidades para acceder al disfrute de una vida digna y en armonía con la naturaleza.

Personas Afrodescendientes.

Derecho a la propiedad de los territorios ancestrales de los y las habitantes afrodescendientes del Caribe Sur. En 1985 las personas afrodescendientes de las comunidades del Caribe Sur, aunaron esfuerzos con un grupo de ciudadanos norteamericanos para desarrollar un proyecto de titulación de las tierras que han ocupado ancestralmente e impulsar el desarrollo de sus comunidades, y establecer un refugio de vida silvestre en parte del territorio. Sin contar con la suficiente información sobre las implicaciones legales, por medio de un decreto, sus tierras fueron declaradas como refugio. Debido a la poca seguridad jurídica para garantizar que las comunidades afrodescendientes se desarrollaran al lado del refugio, finalmente quedaron. incluidas las comunidades de Puerto Viejo, Gandoca y Manzanillo dentro del refugio y por ende afectadas por las disposiciones ambientales válidas para el refugio. Para agravar la afectación, se invalidaron los títulos de propiedad y las concesiones municipales, se suspendió la aplicación del plan comunal de manejo del refugio, y se prohibió toda actividad.

Las y los habitantes han vivido sumidos en el temor y la zozobra, pues desde el 30 de noviembre de 2012 se cierne sobre ellos la amenaza de ser desalojadas de sus tierras ancestrales, en acatamiento de lo recomendado por la Contraloría.

Es deber de toda institución estatal acatar la Recomendación General Nº 34 aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial el 3 de octubre de 2011, en la que se reconoce: II. Derechos. 4. a) El derecho a la propiedad y el derecho al uso, la conservación

y la protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos naturales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos[1]. Esta condición la cumplen las y los habitantes afrodescendientes del Caribe Sur, por lo tanto toda resolución judicial o administrativa debe acatarla y fundamentarse en ella.

En este contexto se aprobó una ley de emergencia, en la que se concedió una moratoria de dos años a los desalojos y demoliciones que estaban en trámite, mientras se encuentra una solución. El Poder Ejecutivo conforma una comisión para analizar y formular propuestas legislativas, sin embargo, en la fundamentación no se desarrolla el derecho a la propiedad uso, conservación y protección de las tierras que ocupadas ancestralmente por esta población. En la búsqueda de soluciones algunas de las propuestas modifican la condición de propietarios de los ocupantes, sujetos a los requisitos de las autoridades ambientales.

En octubre del 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concedió audiencia a la Asociación de Desarrollo Integral de Manzanillo y a otras organizaciones comunales del Caribe Sur para que expusieran la "Situación de derechos humanos de los afro-caribeños, campesinos e indígenas del Cantón de Talamanca, Costa Rica", en esta audiencia los representantes del Estado afirmaron que las medidas tomadas habían sido consultadas a la población, pero las consultas no se realizaron en los términos que estipula el Convenio 169 de la OIT[2].

El Estado debe reconocer y respetar el derecho a la propiedad de las tierras que ha ocupado ancestralmente esta población, debe garantizar la consulta y dar participación activa en la negociación de las soluciones. La Defensoría, por su parte, se ha integrado a una comisión de trabajo con la población afrodescendientes e indígenas organizados en procura de proponer soluciones respetuosas de sus derechos.

El reconocimiento constitucional de una Costa Rica multiétnica y pluricultural: Dos palabras para reconocer la igualdad en las diferencias. Costa Rica no nació siendo blanca ni igualitaria, la riqueza de nuestra historia nacional está cimentada en una variedad étnica, cultural y lingüística. Por ello, su reconocimiento formal no es una necesidad sino una obligación moral y un imperativo legal para combatir la discriminación racial.

Como apoyo a las gestiones que varias organizaciones han emprendido para que el artículo 1° de la Constitución Política sea reformado[3] e incluya estos elementos de fundamental importancia, la Defensoría hace una excitativa las y los señores diputados, para apoya esta iniciativa, que significaría un importante avance en materia de reconocimiento de derechos humanos y colaboraría a crear las condiciones necesarias para que los grupos de población víctimas de discriminación puedan ejercer plena y efectivamente sus derechos, particularmente los relacionados con la identidad y la cultura.

Plan Nacional de Acción para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia: Un paso al cambio. Hace más de una década, en el marco de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas

1 CERD/C/GC/34 del 03/10/2011
2 http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=18
3 Corresponde al Proyecto de Ley N° 17150.

Conexas de Intolerancia (Conferencia de Durban), Costa Rica se comprometió a formular un Plan de acción contra el Racismo y la Discriminación Racial. Más tarde, en el 2009, durante el Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Costa Rica aceptó la recomendación que se le formuló en torno a la necesidad de elaboración de un Plan Nacional de Acción contra el Racismo y la Discriminación Racial.

En atención a estos compromisos internacionales, a partir del año 2010 la Cancillería comenzó a ejecutar algunas acciones, se llevó a cabo un seminario sobre el Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial, luego se anunció oficialmente el inicio de la elaboración del Plan y posteriormente se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 36776-RE, la Comisión Interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos[4]. Una de las tareas que ha asumido esta comisión, en la cual la Defensoría participa como observadora, es la coordinación de la elaboración del Plan, para lo cual hasta la fecha, se han realizado múltiples capacitaciones, reuniones y talleres.

Si bien a la fecha aún no se cuenta con el Plan, se reconoce el compromiso de la Cancillería en construir este instrumento para combatir el racismo y la discriminación racial. Varios desafíos tiene por delante la Comisión en la elaboración de este plan, dos de los cuales han sido manifestados reiteradamente por esta Defensoría: el primero, es la visibilización de las condiciones y necesidades de cada grupo de población y el segundo, la participación efectiva de ellos en su elaboración, así como la satisfacción plena del derecho de consulta.

Personas Indígenas.

Derecho a la tierra y al territorio. Las consecuencias de la inacción estatal. Violencia en procesos reivindicativos en el Territorio Indígena Salitre. En múltiples ocasiones y espacios la Defensoría se ha pronunciado sobre 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. Por ello es muy frecuente escuchar a personas indígenas decir que: "Sin tierra no hay cultura (identidad) y sin cultura no hay vida" y que "Un indio sin tierra es un indio muerto"(sic).

En Costa Rica las manifestaciones legales más importantes relacionadas con el derecho al territorio de los pueblos indígenas surgen a partir de 1825[5]. En "enero de 1939 con la emisión de la Ley Nº 13, denominada Ley General de Terrenos Baldíos, se asigna como propiedad exclusiva e inalienable a los pueblos indígenas los territorios que habitaban"[6]. La Ley Indígena Nº 6172 establece que las personas "no indígenas no pueden alquilar, arrendar, comprar o de cualquier otra manera adquirir terrenos o fincas declaradas indígenas"[7], para lo cual se previeron los mecanismos de actuación frente a los propietarios y poseedores de buena fe

4 Oficio N° DVM-223-2011 suscrito por el Vicecanciller de la República, en respuesta a un requerimiento de información, en el marco de la solicitud de intervención N° 85296-2011 que se tramita en la Defensoría de los Habitantes.
5 Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Abril, 2002.
6 Ibíd.
7 Ley No 6172, Ley Indígena. 20 de diciembre de 1977.

y incluyó una previsión presupuestaria para dichos efectos.

"(…) sin embargo el paso del tiempo no ha alcanzado la aplicación efectiva de la normativa, por el contrario, la situación de tenencia de la tierra por personas indígenas ha llegado a niveles críticos en la mayoría de los territorios indígenas."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Hoy, más del 80% del territorio de Rey Curré, Térraba, Zapatón y Quitirrisí está en manos de personas no indígenas[8], algunas instituciones estatales tienen registrados legalmente planos dentro de los territorios e incluso muchas fincas están en manos de personas físicas o jurídicas particulares; algunos de los límites territoriales no están claros y en algunos casos, irrespetando la imprescriptibilidad de los territorios y el derecho de participación y consulta se han modificado los decretos de creación.

Los lentos y onerosos procesos administrativos y judiciales (en la vía agraria y contenciosa principalmente) necesarios para la reivindicación de tierras indígenas, han menoscabado el interés de los pueblos indígenas por activar dichos procesos y amparados en su carácter de representante judicial y extrajudicial, así como de gobierno local de los territorios indígenas, algunas Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas (ADI) han comenzado a ejecutar de forma directa, la recuperación de algunos territorios, como es el caso de la ADI del Territorio Indígena Salitre.

"No ha habido un solo proceso de recuperación que haya iniciado un gobierno por cuenta propia para cumplir con la normativa vigente; todos los procesos se han dado por iniciativa o presiones indígenas o de personas no indígenas que han reclamado la aplicación de la legislación para que se les indemnice, ya sea en vía administrativa o judicial."

Defensoría de los Habitantes, 2013.

A principios del año 2012 se tuvo noticia de algunas acciones emprendidas por la ADI de Salitre. El presidente de la junta directiva, manifestó que sus acciones respondían a solicitudes de las y los habitantes indígenas, previamente analizadas y sustentadas técnica y legalmente; y que ninguna acción se ha realizado en propiedades que estén siendo habitadas. Según lo expresado, los procesos de reivindicación de tierras fueron los que motivaron a que en sesión el Concejo Municipal de Buenos Aires acogiera y aprobara una moción para declararlo "persona no grata en el cantón de Buenos Aires...."[9](sic)

La Defensoría solicitó revocar el acuerdo, entre otras consideraciones, porque el ordenamiento jurídico nacional no otorga potestad alguna a los Concejos Municipales para declarar a una persona "no grata", y todo accionar municipal debe respetar el principio de legalidad, constitucionalmente reconocido.[10] En octubre del 2012, la Municipalidad informó que el acuerdo había sido emitido. Además, se conocieron las denuncias públicas por el atentado contra la vida de este dirigente, cuando desconocidos dispararon en su contra; así como las amenazas recibidas por otras personas indígenas de Salitre que acompañan la misma lucha. Otro hecho similar ocurrió en el Territorio Indígena Salitre; en Cebror, cuando un grupo de indígenas reunido en una finca recuperada y después de realizar un recorrido por la zona, observaron a personas no indígenas colocando una cerca alrededor de la propiedad y reclamando su titularidad.

8 Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Abril, 2002.

9 Artículo N° 5, del Acta Ordinaria 31-2012 de la sesión celebrada el 11 de agosto del 2012 por el Concejo Municipal de la Municipalidad de Buenos Aires, Puntarenas.

10 Corresponde al Oficio N° DH-PE-0681-2012 del 12 de octubre del 2012.

Cuando la Defensoría conoció la situación ya había una gran tensión y avisos de posibles hechos de violencia. Como resultado de varias gestiones con líderes indígenas en el lugar, la Defensoria logra que no se tomaran acciones en espera de la presencia institucional. Esta institución y el Ministerio de Seguridad se constituyeron en mediadores del conflicto. Logrando suscribir dos acuerdos, uno con el grupo de personas indígenas y otro con el de personas no indígenas, organizados a través de la denominada comisión cantonal de vecinos de Buenos Aires para la solución de la tenencia de tierra en territorios indígenas. Tras una resolución de un juez penal y con la presencia de ambos mediadores se derribó la cerca.

Entre los compromisos con ambos grupos estuvo el de respetar las resoluciones judiciales sobre los procesos activos de reivindicación de tierras, el de no agresión entre las partes y el de no ejecución, en un mes plazo, de acciones tendientes a la recuperación de tierras, con el fin de dar oportunidad al gobierno para que se conformara una mesa de diálogo. Con los miembros de los pueblos indígenas se acordó que el gobierno apoyaría el proceso para la elaboración de un plan de reordenamiento territorial que integre la rectificación de límites, sistemas de distribución y mecanismos de recuperación11. Vencido el plazo y pese al rechazo de la solicitud del Primer Vicepresidente de la República, de extenderlo, hubo una tensa calma en el territorio hasta finalizar el año 2012.

En la misiva de solicitud de ampliación del plazo de tregua, el señor Vicepresidente informó sobre la conformación de una subcomisión para atender el tema en el Poder Ejecutivo, constituida por el Ministro de Bienestar Social y Familia, el Ministro de MEP, el Ministro del MIDEPLAN, la Directora de DINADECO, o sus representantes y una persona del Despacho del Primer Vicepresidente.

En enero del año en curso, se suscitó un nuevo acto de violencia, esta vez en la comunidad de Río Azul en Salitre, en el cual resultaron heridas varias personas indígenas, una sufrió una amputación parcial en una de sus manos, además algunas viviendas y bienes sufrieron daños. Los días 10 y 11 de enero la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica y el Defensor Adjunto de los Habitantes, visitaron el lugar, conversaron con las personas afectadas y coordinaron con algunas instituciones públicas la atención correspondiente. Además, a través de un comunicado público se instó a las partes en conflicto para que diriman y resuelvan las diferencias a través de mecanismos pacíficos y dentro del marco de legalidad procurando que se garanticen los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios.

Derecho de participación y consulta. La mesa de diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas de Pérez Zeledón y Buenos Aires: En el contexto de los hechos antes relatados y en procura de cumplir con los compromisos asumidos, el Gobierno, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, particularmente del PNUD y de la Defensoría, se convocó a la primera reunión de diálogo entre el gobierno y las y los líderes de los territorios de China Kichá, Salitre, Cabagra, Térraba, Rey Curré y Boruca, ambas instancias jugaron un papel de facilitadores. Se acordó que la mesa funcionara de manera permanente y la agenda priorizó las temáticas de acuerdo con la necesidad de atención: seguridad territorial, gobernabilidad de los territorios indígenas, políticas públicas y planes de desarrollo para los territorios indíge-

11 Precisamente, en el Informe Anual de Labores 2011-2012, la Defensoría de los Habitantes analizó la situación imperante en relación con el derecho a la tierra y al territorio de los Pueblos Indígenas e hizo un llamado a las autoridades gubernamentales para que se abocaran a la elaboración de un plan integral y sostenible de recuperación de tierras indígenas.

nas; Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, análisis del derecho de consulta a los pueblos indígenas en Buenos Aires y Pérez Zeledón.[12]

Acuerdos de segunda reunión de la mesa de diálogo:

- Avanzar en la construcción de un proceso que garantice la seguridad territorial de los territorios Salitre, Térraba, Boruca, Rey Curre, China Kichá, Ujarrás y Cabagra. Iniciar el proyecto en Salitre y posteriormente seguir de acuerdo con el orden pactado.
- Procurar que se mantenga un clima de paz en la región y que los procesos de recuperación de tierras se hagan en dentro del marco de legalidad nacional.
- Establecer dos equipos técnicos conformados por miembros de ambas partes: uno para discutir una agenda de acciones y de políticas públicas de corto y mediano plazo, que favorezcan el desarrollo de los pueblos indígenas de Pérez Zeledón y Buenos Aires; y el otro para dialogar sobre la los mecanismos de representación y de gobierno de los territorios.
- Promover conjuntamente un intercambio de experiencias internacionales sobre la aplicación del derecho de consulta indígena con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas.

En esos días una finca del territorio indígena Térraba fue ocupada de forma violenta, cuando se realizaban los trámites para desalojo, las partes manifestaron su repudio por esta acción, la representación gubernamental ratificó la decisión oficial de transferir esa propiedad –que se encontraba en un proceso judicial en el que se sentenció al Estado y se pidió indemnizar a una persona no indígena que la poseía de buena fe- se enfatizó que las personas que participaran en actos violentos o al margen de la ley, no serían interlocutores en los espacios de diálogo que se propicien, porque precisamente lo que se pretende con estos es la resolución pacífica de los conflictos.

En las oficinas de la Defensoría se llevó a cabo la tercera reunión de esta Mesa, en la que se informó sobre el inicio de los trabajos previos a la delimitación y amojonamiento del territorio indígena Salitre Además, se pactó constituir mesas territoriales y realizar 28 talleres participativos de información para la planificación y construcción de acciones de desarrollo destinadas a los pueblos indígenas para el corto, mediano y largo plazo.

Resulta oportuno resaltar el interés demostrado por las actuales autoridades gubernamentales de comenzar a atender lo que es su responsabilidad y reconocer, la histórica oportunidad que significa esta Mesa de Diálogo, para que en conjunto con los pueblos interesados, garantizando su derecho de participación y consulta, se tomen acciones concretas.

Derecho a la libre determinación. Reposicionamiento de las organizaciones propias: ¿Autogobierno? En el Informe Anual de Labores 2011-2012, la Defensoría se pronunció sobre la ingobernabilidad indígena y señaló como una de sus causas, la imposición de

12 La participación indígena estuvo compuesta por: Jacinto Fernández, de China Kichá; Sergio Rojas, de Salitre; Rafael Delgado, de Cabagra; Manuel Villanueva, de Térraba; Hugo Lázaro, de Rey Curré y Gilbert González, de Boruca. Por parte del gobierno participaron: Fernando Marín, Ministro de Bienestar Social y Presidente Ejecutivo del IMAS; Manuel Obregón, Ministro de Cultura y Juventud; Silvia Hernández, Viceministra de Planificación; Celso Gamboa, Viceministro de Seguridad; Mario Mora, Viceministro de Educación y Shirley Calvo, Directora de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. Ambos grupos cuentan con un equipo de asesores por ellos designados.

las ADI reguladas por medio de la Ley N° 3859,[13] como representantes judiciales y extrajudiciales de los territorios indígenas. Esta imposición constituye una violación a su identidad social y cultural, a sus tradiciones y a sus instituciones propias. Esta postura ha persistido pese a que los derechos de los pueblos indígenas han sido progresivamente reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos. Si bien la Ley Indígena establece que estas comunidades deben ser regidas por las personas indígenas en sus estructuras comunitarias tradicionales, lo cierto es que "las potestades otorgadas a las asociaciones ha generado un desequilibrio de condiciones, centrándose las más importantes características (representatividad, por ejemplo) en las asociaciones y dejando con la mínima capacidad de acción o intervención a las instituciones propias"[14].

Frente a un debilitamiento de estas asociaciones se observa el resurgimiento de estructuras tradicionales y otras no necesariamente tradicionales. Estos nuevos actores, han provocado reacciones y posturas diversas; algunos apoyan la conformación de nuevas organizaciones con características más próximas a las realidades y cosmovisiones indígenas, otros pretenden que sean éstas las que asuman la gobernanza de los territorios, otras personas se manifiestan conformes con las Asociaciones y otras abogan por su coexistencia; en las instituciones públicas privan las interrogantes, sobre la naturaleza jurídica de estas estructuras, ¿pueden sustituir a las Asociaciones de Desarrollo, tienen capacidad para representar a los territorios?, ¿son titulares de derechos frente a la administración pública?

La Defensoría contribuye con algunas reflexiones sobre estas interrogantes. En primer lugar, destaca el valor esencial que tiene el derecho a la libre determinación para los pueblos indígenas, reconoce las aspiraciones de esos pueblos, de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico. Con ese propósito los pueblos indígenas crean las estructuras propias de organización y definen sus competencias y ámbito de acción. Pese a que este derecho es reconocido por el instrumentos internacionales, hasta la fecha la jurisprudencia constitucional sostiene que no es inconstitucional que las ADI representen a los territorios indígenas;[15] en la actualidad se encuentra en fase de estudio la acción de inconstitucionalidad N° 11-2463-0007-CO relacionado con el mismo asunto.

Es importante aclarar que no hay ningún impedimento para que las personas indígenas ejerzan los derechos reconocidos a cualquier otro ciudadano, no puede ninguna institución pública limitar a estas personas el ejercicio de los derechos que tienen por no pertenecer a una organización en particular; tampoco están obligados a canalizar las solicitudes o demandas de atención –salvo las establecidas por ley- a través de las organizaciones existentes en sus comunidades. La decisión de si una estructura tradicional o propia asume el gobierno de algún territorio, debe analizarse primero a lo interno de la comunidad y de ser posible mediante un proceso electivo que asegure la posibilidad de participación, que sea democrático y transparente.

La experiencia de Térraba: "El Consejo de Mayores Indígenas" En seguimiento a lo informado el año anterior sobre la situación de ingobernabilidad en Térraba y a la crítica condición que tenía la Asociación de Desarrollo, la Defensoría consideró oportuna la resolución

13 Ley N° 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)
14 Ibíd.
15 Por ejemplo sentencias N°: 018714-2010, 013994-2009, 02623-2002.

N° 12-2012-DND emitida por la DINADECO, donde se reconoce la existencia de estructuras tradicionales indígenas y la capacidad de estas para resolver asuntos propios; y determina no autorizar nuevas asambleas comunales hasta que se depure el padrón de afiliados (tema permanente de conflicto por la aparente participación en ella de un gran número de personas no indígenas). El grupo se autodenominó Consejo de Mayores de Térraba y se reúne periódicamente para discutir asuntos de interés comunitario. Cada vez son más las personas que participan, hoy son aproximadamente 30 personas.

Al analizar las múltiples solicitudes de intervención relacionadas con problemas de afectación colectiva que personas y organizaciones del territorio indígena Térraba plantearon de ante la Defensoría, se consideró oportuno facilitar un espacio para la construcción de un diagnóstico de necesidades comunales. El proceso comenzó con la invitación a las organizaciones activas del territorio, entregadas casa por casa por el propio Defensor Adjunto, quien explicó los objetivos y resultados esperados y proporcionó una herramienta con preguntas generadoras para que fuera completada a lo interno de cada organización previo a la actividad. En la escuela de Térraba en junio del 2012, más de cincuenta personas indígenas, por medio de una metodología participativa, definieron desde la cosmovisión indígena teribe, las necesidades del territorio que requieren atención prioritaria. La sistematización de la misma estuvo a cargo de la Defensoría.

La actividad se desarrolló en un ambiente de respeto y cooperación que permitió cumplir con los objetivos; se logró que líderes y lideresas pese a las diferencias se comunicaran alrededor del interés común, de definir las necesidades del territorio de atención prioritaria y las posibles soluciones. Pese al acuerdo de no incluir en el proceso los temas de dirección y del proyecto hidroeléctrico El Diquís, pues al margen del resultado, el desarrollo del territorio debía continuar. La devolución a la comunidad teribe de los resultados del proceso fue exitosa.

El Consejo de Mayores gestiona espacios de reunión con jerarcas institucionales para manifestar preocupaciones y solicitar atención para el territorio; una de ellas se realizó con el Primer Vicepresidente. El Defensor Adjunto fue invitado en varias ocasiones a reuniones del Consejo y se le solicitó colaboración en el proceso de fortalecimiento de la organización, con miras a cumplir posteriormente con la depuración del padrón.

"Considerando la exitosa experiencia que significó la elaboración del Diagnóstico, se utilizó un proceso similar para realizar un Encuentro de Personas Mayores del Territorio Indígena Térraba, con el fin de que pudieran incorporarse quienes hasta la fecha no lo habían hecho y de forma conjunta definir el sistema bajo el cual se continuaría trabajando."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Para la Defensoría el apoyo de iniciativas surgidas desde los pueblos indígenas, para la defensa de sus derechos, es una prioridad; la institución tiene más de tres años de apoyar espacios de fortalecimiento y empoderamiento comunal en el territorio indígena Térraba, inicialmente ante el inminente impacto que provocaría el desarrollo del proyecto hidroeléctrico El Diquís y posteriormente por los serios problemas de gobernabilidad.

Ante la inexistencia en ese territorio de Asociación de Desarrollo, desde el año 2012 la Defensoría ha contestado consultas de instituciones públicas relacionadas con la capacidad del Consejo para realizar trámites. Aunque la Ley de la Defensoría no le otorga facultad consultiva, se han remitido a las instituciones las consideraciones para su valoración. Estima

ésta institución que al hacer una interpretación integral de la normativa, y reconocer la importancia de las estructuras propias de organización y estimando que el Consejo de Mayores Indígenas del Territorio Indígena Térraba cuenta con una amplia participación –incluso superior al número de personas que podrían conformar una Junta Directiva de la Asociación- no existen razones que impidan que dicha organización otorgue su consentimiento en nombre del territorio indígena, en los supuestos en los que se le solicite y mientras tanto no exista Asociación de Desarrollo.

Derecho a la protección especial del estado: El abandono estatal de Conte Burica. Mediante el Voto Nº 2013-0202 del 2013, la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo interpuesto a favor de la Comunidad de Punta Burica, en consecuencia ordenó a la CCSS; Ministerio de Seguridad Pública; al MOPT, al AYA; al MEP; y ICE; que procedieran a coordinar acciones para que, bajo la Coordinación General de la Defensoría, se elaborara, un diagnóstico, un plan y un cronograma para mejorar la prestación de los servicios públicos de agua, electricidad, educación, seguridad pública, telecomunicaciones, seguridad social y salud e infraestructura vial, en la comunidad de Punta Burica, en un plazo máximo de tres meses calendario. Debiendo para ello coordinar acciones con otras organizaciones públicas o privadas, relacionadas con los indígenas, en cuenta la CONAI y los entes locales implicados.

Pese a que la Defensoría no fue parte en el amparo, ni se le solicitó informe alguno sobre la situación denunciada, consciente de la precaria situación de derechos en que viven los pueblos indígenas, se procedió a solicitar los planes institucionales respectivos y a citar a los responsables de su ejecución para su presentación. Las instituciones apercibidas presentaron propuestas de acción, e hicieron énfasis en las dificultades para facilitar o mejorar los servicios públicos.

Dado que la comunidad indígena de Conte Burica no estaba enterada del amparo resuelto a su favor, la Defensoría se reunió con representantes de varias comunidades de ese territorio, para informarles que algunas acciones estatales tendrían que serles debidamente consultadas como pueblo indígena. Además de las necesidades que la Sala Constitucional ordenó atender, se vió la oportunidad de identificar otras necesidades como: fuentes de empleo, falta de proyectos productivos, adecuación de requisitos para acceder a las ayudas sociales, necesidad de recuperar tierras, falta de proyectos ambientales, falta de vivienda, falta de seguridad jurídica para la protección de sus derechos. La comunidad identificó como prioridad un camino respetuoso con la naturaleza. Se conformó una comisión de seguimiento y la Defensoría se comprometió a trasladar necesidades detectadas a las instituciones públicas.

Derecho a la vivienda: Consecuencias de una fiscalización deficiente. En el marco de las acciones de la Comisión Interinstitucional de Vivienda Indígena del Ministerio del ramo para atender las denuncias ante diferentes irregularidades en el trámite y la construcción de viviendas, se visitaron los territorios de Térraba y Cabagra desarrollando actividades de capacitación, asesoría y trámite de denuncias.

En relación con una denuncia[16] presentada por habitantes del Territorio de Térraba referentes al otorgamiento de bonos de vivienda a personas no indígenas, se emitieron las recomendaciones pertinentes al Ministerio de Vivienda. Se advirtió que la Ley Indígena establece que estos territorios son exclusivos para las personas indígenas, por ende, los beneficios que se

16 Informe final con recomendaciones notificado mediante oficio 14261-2012-DHR del 06/12/2012

otorguen deben restringirse a las personas indígenas; como es el caso de "bonos de vivienda". Sin embargo, según los resultados de un Estudio de Evaluación de Calidad[17] realizado por el Ministerio de Vivienda no se estaba cumpliendo esa condición, pues en "la entrevista efectuada a cada una de las familias seleccionas como muestra de análisis se concluye que un 35% de los entrevistados indican considerarse indígenas Térrabas y el restante 65% NO se consideran indígenas"[18] como se puede observar el precepto establecido por la ley no lo respeta las diferentes Entidades Autorizadas en los proceso de selección y otorgamiento de bonos de Vivienda, al menos en el Territorio Indígena de Térraba.

Se ha detectado una débil o inexistente plataforma de control, verificación y fiscalización de parte de las entidades que conforman el Sistema Financiero para la Vivienda entiéndase, entidades autorizadas, Banco Hipotecario de la Vivienda y Ministerio de Vivienda como ente Rector en la materia; pues no es posible que se omita verificar la veracidad de cada uno de los documentos que se aportan como requisitos en los expedientes para dar trámite a solicitudes de bonos de vivienda Si se efectuara una correcta verificación, no presentarían situaciones irregulares como la entrega de bonos de vivienda a personas NO INDÍGENAS o bien que NO CALIFICAN como beneficiarios. .

La Defensoría considera importante rescatar el esfuerzo de las autoridades del Ministerio de Vivienda como coordinador de la Comisión Interinstitucional de Vivienda Indígena, pues gracias a este espacio ha sido posible el análisis, investigación y propuestas de mejora para diversos problemas enfrentados en el tema de Vivienda dentro del territorio Indígena de Térraba.

"En el Estudio de Evaluación de Calidad se solicitó a la Auditoría del Banco Hipotecario para la Vivienda que efectuara un auditoraje de los Bonos entregados en Térraba, pero a la fecha está pendiente, persistiendo una deuda con los y las habitantes indígenas pues no se han fijado las responsabilidades administrativas y judiciales, para garantizar que los fondos del sistema Financiero de la Vivienda sean correctamente resguardados, garantizados y ejecutados."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Personas Migrantes y Refugiadas.

Acceso al reconocimiento de la condición de refugio de personas "detenidas" en puestos de control migratorio: Con ocasión de una denuncia presentada por una persona de nacionalidad cubana que iba a ser devuelta al país de procedencia, pese haber manifestado a las autoridades su intención de pedir refugio en el país, permaneció detenida en el aeropuerto[19], la Defensoría recomendó a la Dirección de Migración, "girar las instrucciones necesarias al personal de los diferentes puestos fronterizos del país para que procedan conforme al Protocolo del Equipo de Situaciones Migratorias Especiales (ESME), en el momento en que cualquier persona extranjera solicite refugio, aduciendo temor de regresar al país de origen o procedencia o porque haya indicios de condiciones de vulnerabilidad que hagan sos-

17 Estudio Nº DVAH-DOVC-003-2012 realizado por el Departamento de Orientación y Verificación de Calidad de la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

18 Según página 15 del Estudio de Evaluación de Calidad número DVAH-DOVC-003-2012 realizado por el Departamento de Orientación y Verificación de Calidad de la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

19 Corresponde al expediente N° 97380-2012-SI. Sobre este particular, en el capítulo correspondiente a la labor del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se incluyó el informe que dicha instancia emitió en relación con la situación de detención en que permaneció la persona interesada.

pechar que pueda requerir de protección, independientemente de si en ese momento reúne o no los requisitos legales de ingreso al país[20]".

El acceso al trámite de refugio es un derecho que no puede negarse a ninguna persona que pretenda ingresar al país aún y cuando ésta no cumpla con los requisitos legales para tal ingreso. Para efectos del control migratorio, el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, plasma el principio de no sanción por ingreso irregular para personas solicitantes de esta condición, de manera tal que al regular el ingreso de una persona solicitante de refugio, es preciso tomar en cuenta este artículo que textualmente, contiene lo siguiente: *"Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio.*

> *Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, que hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.*
>
> *Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país (…)".*

La Defensoría reitera su llamado de atención en el sentido de que las acciones que lleven a cabo las autoridades migratorias en el ejercicio del control migratorio, no son un poder absoluto sino que, por el contrario, pese a ser parte de una potestad del Estado costarricense tienen como límite el Derecho Humano a la Dignidad e Integridad Personal. Ninguna acción que se realice en el marco de ese control, resulta válida si violenta, menoscaba o lesiona estos derechos fundamentales. La Defensoría da seguimiento a las gestiones que realiza el Ministerio en cuestión para dar cumplimiento a la recomendación emitida por la institución.

Normativa que regula el procedimiento para la determinación de la condición de apátrida: una deuda del Estado desde la aprobación de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. A partir de una denuncia recibida por la Defensoría[21], se logró constatar que si bien la Convención sobre el Estatuto de Apátridas fue aprobada por el Estado costarricense mediante Ley N° 6079-B del 29 de agosto de 1977, en la actualidad no existe un reglamento que defina el procedimiento que debe seguirse para la tramitación de una solicitud de esta naturaleza y la posterior resolución que compete al Ministerio de Relaciones Exteriores. Como logró verificarse, la ausencia de esta normativa reglamentaria ha generado inexactitud en cuanto a los requisitos o medios probatorios que deben aportarse, las gestiones que resultan necesarias para determinar que una persona no es nacional de algún país del cual podría presumirse su nacionalidad, por ejemplo, por la existencia de vínculos sanguíneos, además de importantes dilaciones en la resolución de estas solicitudes.

La Defensoría recomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores "emitir la normativa necesaria

20 Corresponde al Oficio N° 12212-2012-DHR de fecha 23 de octubre del 2012.
21 Corresponde al expediente N° 84688-2011-SI

para la regulación del procedimiento para la determinación y reconocimiento de la condición de apátrida[22]". Actualmente, se mantiene el seguimiento a las gestiones que realiza el Ministerio para dar cumplimiento a la recomendación emitida.

Violación al principio de justicia administrativa pronta y cumplida: Atraso en la resolución de recursos de apelación sometidos al Tribunal Administrativo Migratorio (T.A.M). En el Informe Anual de Labores del período 2011-2012, se llamó la atención en relación con los atrasos en la resolución de recursos de apelación sometidos a conocimiento del T.A.M y la situación de indefensión en la que se encontraban todas las personas que estaban a la espera de esas resoluciones.

Como parte del seguimiento y la labor de fiscalización que se realiza, se convocó a una reunión, en la que participaron representantes del Ministerio de Gobernación y Policía, de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, así como los tres jueces que integran el T.A.M; con el fin de analizar la situación de dicho Tribunal y definir las acciones que resultaban necesarias para solventar la misma y garantizar su adecuado funcionamiento.

La Defensoría recibió copia del oficio N° 0991-2013-DM suscrito por el señor Ministro de Seguridad Pública, mediante el cual se brinda la "justificación para la creación de las plazas que le darán soporte a la actividad sustantiva del Tribunal", así como un plan remedial que sirve de fundamentación para las mismas. De conformidad con lo anterior, la Defensoría continuará dando seguimiento a estas gestiones, en la búsqueda de una mejoría en el funcionamiento y desempeño del T.A.M en procura de garantizar el respeto del derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida de las personas que interponen los recursos de apelación contra las decisiones que resuelven su condición migratoria en el país.

Flexibilización de requisitos y procedimientos de regularización migratoria por medio de los 4 transitorios del Reglamento de Extranjería. Desde la promulgación de la Ley General de Migración en el 2010, se señaló a la Dirección de Migración la urgencia de emitir los reglamentos a esta normativa y se definieran con claridad los diferentes procedimientos que se realizan ante esa instancia. La Defensoría también reiteró la necesidad de que se tomaran en cuenta las características y necesidades especiales de ciertos grupos de la población migrante y refugiada que viven en el país y que por diferentes razones no podían adecuarse a los trámites ordinarios de regularización migratoria. En el Reglamento de Extranjería[23] se establecen los requisitos para los trámites de regularización migratoria en el país. Este reglamento tiene cuatro disposiciones transitorias tendientes a facilitar la regularización migratoria a ciertos grupos de la población extranjera que cumplen con condiciones muy particulares, en atención al Principio del Interés Superior del Niño y los Derechos Humanos de estas poblaciones.

Esta Dirección realizó una campaña de divulgación por diferentes medios, la Defensoría participó en la distribución y facilitación de esa información en el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada y en algunos espacios de reunión de personas migrantes tales

22 Corresponde al Oficio N° 12903-2012-DHR de fecha 8 de noviembre del 2012.
23 Decreto Ejecutivo N° 37112-G publicado en La Gaceta 95 del 17 de mayo del 2012

"Actualmente, la Defensoría se encuentra dando seguimiento a los esfuerzos que deberá realizar la Dirección de Migración para resolver en forma oportuna estas solicitudes de regularización migratoria, con el fin de que las mismas no pasen a engrosar el acumulado que ya se encuentra pendiente de resolución desde años anteriores."

Defensoría de los Habitantes, 2013

como el Parque La Merced y la Embajada de Nicaragua.

Proceso de formulación de la Política Migratoria Integral por parte del Consejo Nacional de Migración y del Plan Nacional de. En el mes de noviembre del 2012, la Defensoría fue invitada a participar de una sesión de trabajo y consulta de algunos lineamientos y nudos críticos que se estaban analizando en el seno del Consejo Nacional de Migración, como parte del proceso de formulación de la Política Migratoria Integral que tiene como "objetivo ordenar y priorizar las acciones en materia migratoria, logrando así que se brinde una atención integral a todas las personas que entran y salen del país o pasan por Costa Rica, respetando en todo momento sus derechos[24]". Según se informó, se estaban tomando en consideración las siguientes áreas: "cumplimiento de los derechos y deberes de las personas migrantes y refugiadas; integración de las personas nacionales, migrantes y refugiadas y la promoción de la participación comunitaria conjunta de personas migrantes, nacionales y extranjeras en torno a la solución de problemáticas comunes de bienestar social, entre otras".

Se continuará dando seguimiento a estos esfuerzos iniciados por el Estado, pues la atención del fenómeno migratorio requiere la participación de todos los sectores involucrados, no se agota con la promulgación de una legislación migratoria acorde con los principios de derechos humanos. Se requiere con urgencia la formulación de una política pública que brinde respuesta a este fenómeno social, que tenga como eje transversal el respeto de los derechos humanos de esta población, atendiendo su especificidad y promoviendo su inserción armónica en la sociedad costarricense.

Plan Nacional de Integración. En sesión ordinaria del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, la Dirección de Migración presentó los ejes de acción que forman parte del Plan Nacional de Integración y el proceso de consulta realizado a las instituciones públicas que pueden ser beneficiarias de los recursos del Fondo Social Migratorio, creado mediante la Ley de Migración, en cuyo destinado es apoyar el proceso de integración social de la población migrante y refugiada a los servicios nacionales de: salud, educación, seguridad, justicia y participación comunitaria. Además de atender necesidades humanitarias de repatriación de personas costarricenses en el exterior.

Según informó la Dirección de Migración, este Plan establece las líneas estratégicas por sector en materia de promoción de la integración social de migrantes y refugiados, las acciones concretas, metas e indicadores de éxito, tiene una vigencia de cuatro años y es la herramienta que ordena la programación física y financiera de inversión de los proyectos presentados ante el fideicomiso del Fondo Social Migratorio. A pesar de no conocer el Plan de Integración en su versión final, la Defensoría da seguimiento al proceso de ratificación por parte de la Dirección y la Junta Administrativa de Migración.

24 Corresponde al Oficio N° CNM-134-11-2012, Consejo Nacional de Migración

Observaciones emitidas sobre reglamentos y proyectos de ley: Ley contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (Conatt). Sin lugar a dudas, la Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición, Ley N° 9095, publicada en La Gaceta N° 28 del 8 de febrero del 2013, contiene regulaciones necesarias para que el Estado cumpla su compromiso internacional en la formulación y ejecución de políticas públicas que permitan la prevención, investigación y sanción del delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como la atención de las víctimas.

Es importante mencionar el cobro de un dólar adicional en el impuesto de salida del país establecido en la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del territorio nacional, que pasó de $26 a $27. Esto con el propósito de financiar el "Fondo Nacional contra la Trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (Fonatt). Según lo establece el artículo 53 de la Ley N° 9095, "la constitución y los dineros del Fondo serán única y exclusivamente destinados al financiamiento de gastos administrativos y operativos para la prevención, investigación, persecución y detección del delito de trata de personas; atención integral, protección y reintegración social de las víctimas de trata de personas acreditadas, nacionales y extranjeras, así como el combate integral del delito de tráfico ilícito de migrantes".

A pesar de que esta legislación incorpora modificaciones y regulaciones importantes para el combate de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, tal y como fue planteado en el seno de la Coalición y ante la Asamblea Legislativa[25], preocupa a la Defensoría que no se aprovechara el momento legislativo para incorporar en la misma, regulaciones necesarias para el combate del tráfico ilícito de migrantes y la atención en diferentes áreas que requieren las personas que utilizan estas vías para su ingreso al país y quienes igualmente han visto lesionados sus derechos fundamentales. Lo anterior, a pesar de que en varios de estos artículos se hace mención explícita a este delito y de que el artículo 84 reformó el artículo 249 de la Ley General de Migración que tipifica el delito de tráfico ilícito de migrantes.

A diferencia del delito de trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes se comete en contra de la soberanía del Estado por la transgresión de la normativa nacional establecida para el ingreso, permanencia y egreso de personas extranjeras al territorio nacional; sin embargo, no debe olvidarse que este delito también implica la violación de los derechos humanos de las personas involucradas no solo por las redes de traficantes sino también, en ocasiones, por las autoridades migratorias al pretender abordar estos casos solo con enfoque de control migratorio, sin atender las necesidades y la vulnerabilidad de estas personas y la vulnerabilidad ante las redes.

Reglamento de Naturalizaciones. La Defensoría, en su calidad de Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, remitió al TSE, las observaciones realizadas por las instituciones que conforman el mismo[26]; con la finalidad de contribuir en la construcción de este documento. Se reconoce la importancia de emisión de este reglamento, en el tanto permitirá contar con un instrumento jurídico que defina los requisitos y proce-

25 Corresponde al Oficio N° DH-0184-2012 de fecha 30 de marzo del 2012, dirigido a la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico.
26 Corresponde al Oficio PE-056-2012 de fecha 24 de julio de 2012.

dimientos necesarios para la obtención de la nacionalidad costarricense, según diferentes supuestos. Igualmente, se llamó la atención en relación con los siguientes aspectos:

- Sobre el requisito de demostración del conocimiento del idioma, historia y valores nacionales, principalmente, en cuanto a la necesidad de reconocer situaciones de vulnerabilidad que podrían presentar algunas personas que requieren adecuaciones a este requisito e incluso la posibilidad de eximirlas en casos excepciones por razones humanitarias.
- Sobre la importancia de establecer plazos claros dentro de los procedimientos administrativos, debido a que en las disposiciones generales de procedimiento no se definieron plazos de respuesta o resolución de las solicitudes y los recursos de revocatoria con apelación en subsidio.

Este Reglamento, Decreto N° 12-2012, fue publicado en el Alcance N° 124 a la Gaceta N° 171 de setiembre del 2012. A pesar de que no se acataron en su totalidad las recomendaciones del Foro, la Defensoría continuará con el seguimiento a su implementación, con el fin de remitir las observaciones que se estime convenientes y señalar a la administración la importancia de realizar aquellas modificaciones que resulten necesarias para garantizar los derechos humanos de las personas interesadas en obtener la nacionalidad costarricense.

Observaciones a los Reglamentos de la Ley General de Migración y Extranjería. La Defensoría mantiene un seguimiento constante a las disposiciones administrativas, regulaciones y normativa en general que emite la Dirección de Migración, en relación con el ingreso, permanencia y egreso de personas extranjeras en el país y el respeto de sus derechos fundamentales. A pesar de que los reglamentos a la Ley de Migración ya tienen varios meses de vigencia; la Defensoría consideró necesario emitir algunas observaciones en relación con su contenido debido a que existen algunas regulaciones cuya aplicación en la práctica pueden generar confusión, retrasar el conocimiento de una solicitud o bien lesionar derechos fundamentales de las personas extranjeras sometidas a las diferentes etapas de control migratorio (ingreso, permanencia, renovación de regularización migratoria, detención, entre otros supuestos). Lo anterior, con el propósito de que las autoridades migratorias tomen las acciones pertinentes para corregir estos supuestos y regular aquellas situaciones que ameritan su desarrollo normativo, en resguardo del PRINCIPIO DE LEGALIDAD y DE RESERVA DE LEY. Estas observaciones fueron remitidas en oficio N° PE-026-2013 en abril del 2013, y nos encontramos a la espera de la reacción de las autoridades migratorias.

Participación en instancias interinstitucionales e intersectoriales.

Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada. Las sesiones ordinarias del Foro permitieron un intercambio de información de gran relevancia para conocer las diferentes iniciativas de sus integrantes, así como las directrices o regulaciones que las autoridades migratorias emitían, entre las que cabe destacar los procesos de regularización considerados en los cuatro transitorios del Reglamento de Extranjería. La mayoría de estas sesiones fueron convocadas para la elaboración y revisión de la propuesta de Reglamento para el nombramiento de las organizaciones de la sociedad civil que integran el Consejo. Esta propuesta fue

remitida al Ministerio de Gobernación a la Dirección de Migración, por medio del oficio N° DH-PE-0623 de setiembre del 2012. Actualmente, la Defensoría se encuentra dando seguimiento al proceso de revisión de la propuesta en cuestión.

Coalición Nacional contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Durante el período que comprende este informe, además de la atención y protección de algunos casos de trata que surgieron, la Coalición concentró la mayor parte de su trabajo en el seguimiento al "Proyecto de Ley contra la Trata de Personas y actividades conexas", presentado a la Asamblea Legislativa en el mes de noviembre del 2009 (expediente legislativo Nº 17594)[27].

A pesar de que por decisión legislativa, la Defensoría ya no forma parte la Coalición (artículo 10), se reitera el interés de continuar participando de este espacio con el fin de dar seguimiento a las medidas y acciones que se tomen por parte de las instancias involucradas, para garantizar la protección y respeto de los derechos humanos de las personas que se han visto afectadas con este crimen atroz.

Personas Adultas Mayores.

Necesidad de reformular procedimiento de intervención establecido por el CONAPAM para la atención de denuncias en contra de los Hogares de Ancianos: Mediante las investigaciones realizadas sobre el funcionamiento de los Hogares de Ancianos se constata que algunos de estos programas presentan deficiencias significativas en áreas fundamentales, tales como: atención y cuido directo de las personas adultas mayores, incluida la salud, prevención de riesgos, alimentación, trato adecuado y recreación. Además de debilidades administrativas y financieras, la retención del porcentaje de las pensiones que debe ser entregado a las y los beneficiarios, el manejo de personal, la retención de aguinaldo de las y los empleados, la falta de delimitación de funciones de las administradoras y su relación de parentesco con los empleados, el recargo de funciones del personal. Asimismo, la insuficiencia de mecanismos de control interno relacionados con la administración de los fondos públicos, al igual que con el uso de vehículos, entre otros. Igualmente, lo atinente a infraestructura y condiciones sanitarias del establecimiento.

Cabe subrayar que no todos los Hogares de Ancianos presentan este tipo de irregularidades, pero algunos las presentan en forma simultánea, reportando denuncias reiteradas como ocurrió en el presente período en que ca la Defensoría conocer una queja de larga data de un hogar en particular[28], cuya investigación para dilucidar la complejidad de lo sucedido en el Hogar cuestionado, entraña un riguroso proceso de articulación interinstitucional como compete al órgano rector de vejez y envejecimiento.

Dentro de tal proceso, merece destacar las acciones desplegadas hacia la vía judicial por parte del CONAPAM en aras de salvaguardar la integridad de las personas usuarias del programa, mediante la gestión de las medidas cautelares en contra de la Administradora del programa

27 Esta legislación fue publicada en La Gaceta N° 28 del 8 de febrero del 2013 y denominada Ley N° 9095, Ley contra la Trata de Personas y la creación de la Coalición Nacional contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

28 Informe Final 11922-2012-DHR, del 19 de octubre de 2012. Expediente 45472-2009.

de atención directa, así como la coordinación requerida con el Ministerio de Salud para concretar el cierre técnico del Hogar y la reubicación de la población. Se reconoce el avance de la labor desarrollada por el CONAPAM en cuanto al enfoque planteado propone un abordaje más integral de la problemática situación, el cual ha corroborado la necesidad de proporcionar nuevos elementos a las instituciones públicas y privadas implicadas para introducir algunas variantes en los procedimientos aplicados.

Resulta inminente la revisión de los mecanismos de fiscalización existentes para la distribución y transferencia de recursos públicos provenientes de leyes con destino específico, al igual que la relación con el proceso de medición de la calidad de atención a través de la habilitación y acreditación de los servicios de salud, entre los que se incluyen estas modalidades de atención de la población adulta mayor. Acreditación que, según la Ley N° 7935, es requisito fundamental para entrega de fondos públicos, así como para el otorgamiento del carácter de bienestar social por parte del IMAS a las organizaciones prestadoras de estos servicios, a pesar de las reformas realizadas por el Ministerio de Salud para la flexibilización de los estándares de habilitación, según el último reglamento decretado[29].

Resulta imperativo identificar los vacíos del sistema de regulación para que correlativamente se adopten las medidas pertinentes a fin de determinar las acciones administrativas necesarias, así como las modificaciones normativas o reglamentarias procedentes, en procura del fortalecimiento o la creación de los instrumentos que eleven la eficiencia y garanticen el control cruzado de la debida fiscalización de los programas de atención directa de población adulta mayor. A criterio de la Defensoría este cometido es competencia de la Junta Rectora del CONAPAM en función de su integración, compuesta por la representación jerárquica de las instituciones legalmente autorizadas para asesorar y supervisar la prestación de estos servicios.

"El modelo de intervención requerido no debe confundirse, ni muchos menos reducirse a una mera **"investigación preliminar***", como lo ha indicado ese órgano, pues limita la facultad de iniciar los procedimientos legalmente establecidos para alcanzar el dictado de las sanciones específicas que procedan conforme con las pruebas y resultados obtenidos, según cada caso."*

Defensoría de los Habitantes, 2013

Consecuentemente se le recomendó al CONAPAM la revisión de los mecanismos establecidos para el control y fiscalización de los programas de atención directa de personas adultas mayores en sus diversas modalidades y, que valorara la estrategia implementada para su atención, con el objetivo de iniciar el diseño y formulación de un sistema de fiscalización interinstitucional eficaz, cuya solidez permita responder a la inmediatez y urgencia que requiere la atención de las denuncias de esta naturaleza. Además, al IMAS se le recomendó que definiera expresamente el procedimiento de evaluación del estado de acreditación de las organizaciones de bienestar social que prestan estos servicios con el fin de proceder con la revocatoria o anulación de esta acreditación, según corresponda en cada caso particular.

Al Ministerio de Salud**,** que sometiera a estudio el procedimiento de evaluación de los establecimientos de atención de personas adultas mayores para determinar la necesidad de disponer de un instrumento que permita detectar, prevenir, atender y sancionar la violencia institucional, de conformidad con las necesidades y derechos de la población usuaria de las diversos

29 Decreto 37165 Reglamento para el Otorgamiento del Permiso Sanitario de Funcionamiento de los Hogares de Larga Estancia para Personas Adultas mayores.

tipos de servicios, incluyendo los nuevos programas que se impulsan con motivo de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores.

Pensiones del Régimen No Contributivo: Continúa el faltante de Profesionales en Trabajo Social. En los informes anteriores se han expuesto algunas de las muchas aristas que abarca el funcionamiento del Régimen No Contributivo de Pensiones, bajo la tipología de vejez. En esta oportunidad y desde este segmento, se hace especial énfasis en uno de los aspectos cardinales para hacer efectiva la resolución de las múltiples solicitudes del beneficio presentadas por las personas adultas mayores en las Sucursales de la CCSS y es lo referente a la insuficiencia de profesionales en trabajo social para atender esta labor. Según indican las autoridades de la Caja, el RNC es un programa cuya administración les fue transferida sin que se les haya proveído de los recursos técnicos y humanos para su atención, constituyéndose en una labor que sobrecarga la gestión propia en materia de pensiones (IVM).

La Defensoría ha planteado la necesidad de utilizar mecanismos alternativos para la verificación de la situación de pobreza de las y los solicitantes de la pensión para disminuir el traslado de las solicitudes de pensión a trabajo social. Ello por cuanto, el estudio social también es necesario para la resolución de los casos de las apelaciones presentadas por la denegación del beneficio, pues cuando el expediente del caso es devuelto a la sucursal de origen para tal efecto, empeora el trámite porque entra a engrosar la lista de estudios pendientes, razón por la cual se ha recomendado la debida coordinación a nivel local, regional y central.

De manera puntual y obedeciendo a las denuncias recibidas, se ha recomendado la realización de un diagnóstico en la Región Chorotega para determinar si efectivamente la demora en falta de profesionales en trabajo social es el factor determinante de dilación acusada ante esta Defensoría, la cual se encuentra pendiente de trámite en una sesión de trabajo propuesta por la Gerencia de Pensiones con el nivel regional.[30]

Derecho a la Atención preferencial: La ausencia de la perspectiva etárea en el manejo de las lista de espera de Hospitales. Aún y cuando la Defensoría es conocedora de la complejidad y la diversidad de factores que intervienen en el abordaje de las listas de espera, no es posible obviar la alusión al tema tratándose de la población adulta mayor, en razón del aumento progresivo de las quejas presentadas por este grupo poblacional, que traza la especificidad etárea como elemento diferenciador, se estima que la condición etárea o edad de la vejez, debe ser valorada para ser incorporada dentro de los criterios de priorización y clasificación basada en el derecho fundamental a la salud y las necesidades objetivas de las y los pacientes.

La casuística atendida durante este período y la respuesta obtenida reafirma esta necesidad, siendo que a partir del trámite de las quejas, algunos centros hospitalarios materializan la respuesta otorgando citas con un tiempo de espera razonable y, conforme con las condiciones particulares del paciente, entre las que destaca el factor de vejez. Este resultado es obtenido mediante el estudio concienzudo que se realiza desde la Defensoría para que como mínimo las personas adultas mayores sean incluidas en el registro de información y les sea asignado un lugar o cupo dentro de la lista de espera.

30 Informe Final 03675-2012-DHR del 4 de abril de 2012. Expediente: 70369-2010-SI.

Existen centros hospitalarios que manifiestan una total renuencia a revalorar al paciente de edad avanzada, a pesar de que el tiempo de espera supera plazos de más de dos años y resulta indeterminado en relación con el cupo asignado, tal como en los casos de las cirugía electivas, lo cual confirma que la especificidad etárea, se encuentra ausente dentro de los criterios existentes y la atención médica se sujeta a una mera valoración del procedimiento establecido, en el que desestima cualquier condición de urgencia en razón de la edad del paciente.

Personas con Discapacidad.

Acceso al Transporte Público: Las quejas persisten. En el año 2006 se reformó la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de manera que se amplió el plazo para que las empresas acondicionaran sus autobuses con los requisitos de accesibilidad, incluida la rampa o plataforma. En dicha reforma se estableció un cumplimiento gradual de la obligación de adaptar los autobuses, consiste en que la flotilla existente anteriormente al 2006, debería modificarse un porcentaje cada año hasta llegar al 2014, año en que la totalidad de las unidades de transporte público debe ser accesible.

Entre las denuncias recibidas por inaccesibilidad al transporte público destacan las referentes a tener que esperar mucho tiempo para tomar un autobús con rampa. Esto obedece a que aún no ha concluido el plazo para que todos los autobuses sean accesibles y porque tampoco se ha querido poner un horario de autobuses con rampa. El Departamento de Administración de Concesiones y Permisos del Consejo de Transporte Público es el encargado de llevar el control de las unidades de cada empresa de transporte público que cumple con los requisitos de accesibilidad. El trámite de denuncias ante la Defensoría posibilita constar que las empresas denunciadas no cumplen con el porcentaje de autobuses adaptados.

"La Defensoría advierte reiteradamente al Consejo de Transporte Público, la necesidad de tomar las medidas necesarias a fin de que no se repita la historia de que vencido el plazo para adaptar los autobuses no se haya cumplido con la obligación."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Se han recibido también denuncias relacionadas referentes a la omisión de reservar autobuses con rampas, rampas en mal estado, malos tratos e irrespeto a los asientos para personas con discapacidad.

Acceso al Espacio Físico: Una meta lejana que hay que acercar. Las personas con discapacidad y en general las que presentan movilidad restringida, requieren que el entorno se adapte a sus necesidades para garantizar su derecho a la libertad de tránsito. Por tal motivo, la Ley N° 7600 cuenta con un capítulo que tiene la finalidad de eliminar los obstáculos del espacio físico. Las denuncias recibidas por inaccesibilidad al espacio físico resaltan la ausencia de rampas en la puerta principal de las instituciones. A pesar que el Estado y las instituciones públicas, han realizado esfuerzos para adaptar sus edificios a fin de que las personas con discapacidad puedan ingresar y desplazarse en los mismos, lo cierto es que se está lejos de cumplir con esta meta.

En ese mismo sentido, se recibieron denuncias por aceras que no cumplen con las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley N° 7600. En las esquinas faltan rampas que

permitan el tránsito de personas usuarias de silla de ruedas. La Defensoría le recomendó a varias municipalidades que elaboren un plan de accesibilidad a efecto de garantizar los derechos fundamentales de las personas con discapacidad[31].

La Defensoría recibió una denuncia relativa a la presencia de barreras arquitectónicas que dificultan a las y los miembros de dicho sector de población, en un centro donde se realizan actividades deportivas. Erróneamente se ha considerado que las personas con discapacidad no pueden practicar deporte, y por esto los lugares donde se desarrollan esas actividades no contemplan las necesidades de éstas. Es preciso cambiar ese paradigma e impulsar la participación de las personas con discapacidad en instalaciones deportivas que garanticen el efectivo ejercicio de ese derecho.[32]

La inaccesibilidad a la información: Una forma solapada de discriminación. La Defensoría recibió una denuncia contra el Colegio de Médicos ya que el Comité de Licencias de Conducir de esa entidad, que debe atender a las personas con discapacidad para valorar si son aptas para manejar automóviles, no atendió a una persona sorda utilizando la Lengua de Señas Costarricense (LESCO), tal y como lo establece la Ley N° 7600 así como la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. En el informe de dicha denuncia la Defensoría señaló que el hecho de que un aspirante sordo a obtener la licencia de conducir cuente con interpretación en lengua de señas no significa que automáticamente, se le vaya a considerar apto para manejar vehículos, pero si debe contar con las condiciones apropiadas para comunicarse con el personal médico que lo valorarán.

Se recibió una denuncia contra la SUTEL debido a que una persona no vidente solicitó verbalmente, que se le remitiera la normativa jurídica que emplea la SUTEL en formato audio. La Defensoría inició la investigación constatando que la SUTEL no le había remitido la información; sin embargo, esa entidad se encontraba realizando esfuerzos para satisfacer la petición. Posteriormente, la Presidenta de la SUTEL, indicó que se había procedido a enviar la información solicitada en formato MP3 (audio) al petente, adjuntado copia del documento de recibido[33].

Conflicto de intereses en el Centro de Atención Integral de Goicochea. El nacimiento del Centro de Atención Integral de Goicochea, tradicionalmente conocido como CAI, tiene lugar ante la necesidad de brindar servicios para una efectiva inserción de la persona con discapacidad en la familia, en la comunidad y en la sociedad. En ese Centro se generó un conflicto por la ocupación de un área del edificio. Durante muchos años en el CAI se desarrollaron dos programas, uno dirigido a la población con discapacidad menor edad, que es una escuela de educación especial y el otro, dirigido a la población con discapacidad mayor de edad, que es un Centro de Atención para Adultos con Discapacidad. Los programas funcionaron sin ninguna dificultad; sin embargo, a inicios del año 2012 comenzaron las disputas. La Defensoría recomendó elaborar un convenio en el cual se establezcan las condiciones de funcionamiento de ambos programas así como las obligaciones y los derechos. Aunque los motivos del conflicto cedieron, la Defensoría continúa monitoreando la situación en procura de que prevalezca un clima de paz favorable para la población con discapacidad.

31 Corresponde a los expedientes N° 86515-2011-SI y N° 111088-22-SI.
32 Corresponde al expediente N° 87271-2011-SI.
33 Corresponde al oficio N° 0733-SUTEL-2013 del 18 de febrero de 2013.

"La Defensoría señaló que con fundamento al principio de igualdad, que no necesariamente implica tratar a todas las personas de la misma manera sino a cada cual de acuerdo a sus condiciones o a las situaciones en que se encuentren, este Consejo debía diseñar un curso teórico que se ajustara a las necesidades educativas de las personas egresadas de III y IV Ciclo de Educación Especial."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Curso teórico de conducir adaptado. Un habitante presentó una denuncia señalando que sus hijos matricularon el curso teórico para conducir adaptado; sin embargo, les fue negado el derecho a recibir el mismo ya que según el encargado del curso no podía participar en el mismo por la denominación del título que le fue conferido en el centro educativo en el que estudiaron. Se trasladó la denuncia mencionada al Consejo Nacional de Vialidad a efecto de que remitiera el informe respectivo. Dicho Consejo manifestó que el curso teórico adaptado de conducción estaba diseñado para personas que no sabían leer ni escribir y no para personas egresadas de III y IV Ciclo de Educación Especial.

En acatamiento el Consejo Nacional de Vialidad informó que gracias a la colaboración del Ministerio de Educación se lograron realizar acciones destinadas a contar con un curso para la obtención de la licencias con adecuaciones curriculares[34].

Seguimiento al caso de una persona en condición de dependencia física. Se informó del caso de una persona que sufrió un accidente de tránsito y como consecuencia de ello, quedó totalmente dependiente para realizar actividades propias de la vida diaria. Asimismo, se indicó que se habían realizado varias acciones de coordinación con instituciones a fin de brindar los servicios que necesitaba el habitante. Sin embargo, su madre declinó el ofrecimiento pues consideró que no contaba con las condiciones mínimas para que su hijo se trasladara a su casa de habitación, pese a los servicios de apoyo que se comprometió a suministrar el Consejo Nacional de Rehabilitación. Actualmente, el habitante se encuentra viviendo en las instalaciones del Patronato Nacional de Rehabilitación.

Aunque este ofreció apoyos excepcionales con el propósito de velar por el bienestar de este habitante, subsiste un vacío institucional de respuesta a las personas en condición de dependencia física absoluta, pues no existe un programa dirigido a velar por este grupo de población. Esta es una omisión que se debe subsanar precisamente para dar respuesta al segmento ("enfermos desvalidos") que requiere la protección especial del Estado como lo manda la Constitución Política.

Personas en Situación de Pobreza.

La titulación de La Carpio: Una esperanza que nunca perdieron sus habitantes. La Defensoría ha persistido en el seguimiento de las recomendaciones emitidas desde el 2005 al IMAS y al MIVAH para que titulen y ordenen el asentamiento La Carpio[35]. En aras de lograr el cumplimiento de lo recomendado, la presente Administración conformó la Comisión Interinstitucional de Mejoramiento del Asentamiento la Carpio en la cual la Defensoría participa como observadora. Entre los resultados más palpables de la labor realizada se destacan:

- Disponibilidad a la fecha de 6.000 millones de colones para la ejecución del Bono Colectivo.[36]

34 Corresponde al oficio N° DG-0098-13 del 1° de Febrero 2013.
35 Corresponde al expediente Nº 17996-22-2004.
36 Bono de Colectivo; se refiriere a la edificación de obras de uso colectivo dentro de la Comunidad tales como

- Consolidación y participación activa del Grupo Mutual Alajuela como ejecutor del Proyecto Bono Colectivo.
- Inicio en el mes de febrero del proceso de titulación en el sector de San Vicente con la firma de las primeras 26 escrituras por parte del IMAS y los nuevos propietarios.
- Al día 10 de abril del 2013 se tienen un total de 42 escrituras formalizadas y 45 casos para conocimiento de parte del Consejo Directivo del IMAS, quedando pendiente a la fecha 21 casos para concluir el sector de San Vicente y así poder iniciar con el sector de Pro Desarrollo.
- Visado Municipal de la totalidad de los planos del sector de San Vicente quedando pendiente aun el visado de los planos de Pro Desarrollo.

Durante el periodo de la Administración anterior, la Fundación Promotora para la Vivienda (FUPROVI) había elaborado los planos de segregación de la Ciudadela la Carpio, pero mediante un acuerdo entre algunas instituciones se había decidido dejar fuera a la Fundación del proceso de titulación, lo que implica un grave e injustificado retraso para los habitantes de La Carpio; recientemente se volvió a incorporar y se está efectuando un procedimiento de compra directa de los planos a FUPROVI por parte del BANHVI quedando pendiente una consulta efectuada a la Contraloría General de la República.

Resulta importante destacar el inicio del proceso de titulación por parte del IMAS en beneficio de las y los habitantes de la Carpio los cuales han dejado de ser precaristas para convertirse en propietarios, derecho que la comunidad espero que se le reconociera por más de 20 años.

Discriminación por Orientación Sexual.

Principales avances y obstáculos. En los últimos años el tema del reconocimiento de derechos y el respeto a la diversidad sexual ha sido una constante en la agenda nacional, por la exigibilidad que han realizado los grupos organizados. Las acciones van desde el apoyo al reconocimiento de que las personas transexuales se tomen la fotografía de la cédula de identidad de acuerdo a su imagen[37], hasta 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-, son luchas que se han protagonizado en estos cuatro años de gestión.

Durante el presente periodo la institución ha dado acompañamiento a las diferentes iniciativas y propuestas que han buscado el apoyo institucional, entre tales destacan:

1. La exigibilidad del reconocimiento de la visita íntima entre personas del mismo sexo dentro del Sistema Penitenciario[38].
2. 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

aceras, cordón de caño, carreteras entre otras.

37 Reglamento de Fotografías para la Cédula de Identidad, publicado en la Gaceta N° 127 del 1° de julio de 2010.

38 Corresponde al Expediente N° 92272-2012-SI.

inherentes a todos los individuos, sin ningún tipo de distinción[39].

3. La oposición a la declaratoria de interés público del V Congreso de Bioética[40], en el tanto se consideró que al emitir el Gobierno tal declaratoria se estaba manejando un doble discurso en materia de derechos humanos, pues en dicha actividad habían panelistas que consideraban de que homosexualidad es una enfermedad, concepto que fue superado desde los años 90 cuando la OMS retiró la homosexualidad de su lista de enfermedades mentales y por otro, es el Poder Ejecutivo se comprometía con poner a despacho uno de los proyectos que se encuentran en el Congreso sobre el respecto de los derechos civiles a las parejas del mismo sexo.

4. La participación en el XLVI del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, en donde la máxima fue visibilizar la situación de la población LGBT en la región y recalcar la necesidad de adoptar estrategias de defensa en los derechos de este colectivo.

5. Apoyo a la campaña de recolección de 150.000 firmas que busca presentar el proyecto de ley por iniciativa popular para garantizar los derechos civiles y patrimoniales a la población sexualmente diversa.

6. Acción de Inconstitucionalidad en contra de los artículos 98 inc. 6 y 102 inc. c del Código Penal que ordenan la aplicación de medidas de seguridad en razón de la homosexualidad o el ejercicio de la prostitución por parte de la persona que es hallada culpable de la comisión de un hecho delictivo. La impugnación se sustenta en la naturaleza discriminatoria de las disposiciones, en el tanto pretenden una aplicación diferenciada de la norma penal y la consecuente eliminación de las garantías constitucionales en materia penal, en razón de características personales que en forma alguna influyen en la comisión del delito como contenido del principio de peligrosidad penal. Concretamente se señala cómo la aplicación de las medidas de seguridad en razón de la orientación sexual se fundamenta en un elemento que es considerado científica y jurídicamente como una expresión natural de la sexualidad humana, vinculada con el ejercicio del derecho a la libertad personal y que torna como contraria a la dignidad humana cualquier diferenciación en la aplicación de la ley y la imposición en el marco del sistema penitenciario de medidas para su curación o reversión. . Respecto a la prostitución, la reacción represiva del Estado se fundamenta en la conducta individual, desconociendo que se trata en realidad de un fenómeno social complejo que, en el caso de las mujeres en prostitución, responde a la incapacidad de la sociedad y del Estado en revertir los procesos de discriminación y exclusión a los cuales se encuentran sometidas.

Respecto de la deuda que se mantiene con esta población, por parte no solo del Estado, destacan:

- La necesidad de superar los absolutismos heterosexuales y patriarcales que generan estigmatización, discriminación y violencia.
- Trascender las normas socioculturales que imponen un modus vivendi "normal" ergo heterosexual, en donde lo homo, lesbo, bi, trans se asume como anormal o incluso patológicos.
- La falta de apoyo político en el seno de la Asamblea Legislativa, para la aprobación del Proyecto de Ley que regule las sociedades de convivencia.
- Objetividad en la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, que aborde el tema desde los cimientos mismos de los derechos humanos, libre de prejuicios.

39 Corresponde al Expediente N° 99195-2012, intervención efectuada por tres diferentes cuerpos policiales a un Bar que recepta especialmente población gay- lésbica.
40 Decreto Ejecutivo N° DM-FP-4014-12.

- Campañas de capacitación, sensibilización en el tema de la diversidad sexual como derecho humano, orientadas a promover el cambio cultural hacia una sociedad respetuosa se la diversidad sexual.

Durante el periodo de este informe se conoció una denuncia de un hombre que mantiene relaciones sexuales con hombres (HSH), quien al momento de presentarse a donar sangre en un centro hospitalario; se le pretendió limitar el derecho, alegando que era un donante de alto riesgo. Contraviniendo con ello lo señalado en el artículo 1° del Decreto Ejecutivo N° 33877 del 18 de abril de 2007, mediante el cual se levantó la prohibición de donar sangre a los grupos poblacionales considerados de alto riesgo[41].

Ocasionalmente se presentan quejas de parte de la población travesti que ofrece servicios sexuales algunas vías públicas, contra la Policía, pese a las zonas de convivencia establecidas entre la Policía y estos trabajadores, pero mediante la vía de la negociación y la comunicación directa y efectiva se retorna a la "normalidad".

La Policía: Actuaciones y omisiones.

Abusos de autoridad: La omisión de registros aliada de la impunidad. Una de las denuncias constantes en materia policial, recae en los abusos de autoridad que perpetra el funcionariado policial en contra de las personas, sin embargo, muchas de estas denuncias quedan impunes por la falta de registros en los Libros de Incidencias, por parte de los oficiales de las Delegaciones Policiales, esta ha resultado ser una situación recurrente en los últimos años, condición que como se indicó en el informe anual anterior, deslegitima la actuación policial pues la falta de registros como medio probatorio impide determinar la verdad real de los hechos denunciados, pone en evidencia la falta de mecanismos de supervisión adecuados, y la negativa a utilizar los controles ya existentes.

Situación de la Seguridad Privada: La insuficiencia de los controles y de regulación. En materia de seguridad privada no deja de causar alarma a esta institución tanto el incremento de empresas de seguridad privada como la falta de control por parte de la Dirección de Servicios de Seguridad Privada, ante la carencia de recurso humano, material y tecnológico para la ejecución de dicha labor[42].

A continuación el dato estadístico proporcionado por la Dirección de Servicios de Seguridad Privada con los datos de los meses de mayo y octubre del 2012, con una diferencia de cinco meses, revela un incremento en ese lapso de 54 nuevas empresas, lo que resulta sumamente preocupante en el tanto no hay controles fieles de que éstas empresas, cumplan con lo demandado en la norma versus la fiscalización efectiva de la Dirección de Servicios de Seguridad Privada[43].

41 Corresponde al Expediente N° 99559-2012.
42 Al respecto se puede consultar el Oficio DIR-DSSP-2012-112 fechado 3 de mayo de 2012, emitido por el Lic. Andrés Olsen Villegas, Director de Servicios de Seguridad Privada.
43 Ley de Seguridad Privada, artículo 2, Reglamento de Seguridad Privada, artículos 7 y 8.

MAYO DE 2012	OCTUBRE DE 2012
Empresas Inscritas 1773	Empresas Inscritas 1827
Empresas con Licencia Vencida 763	Empresas con Licencia Vencida 816
Empresas con Licencia Vigente 1010	Empresas con Licencia Vigente 1011
Agente Seguridad Permiso Vigente 28111	
Agente Seguridad Permiso Vencido 21832	

Es necesario que el Estado, a través del Ministerio de Seguridad Pública, realice una estricta regulación y control sobre las empresas de seguridad privada. Esta fiscalización no debe limitarse a la comprobación de requisitos formales, sino que debe cubrir aspectos tales como la capacitación y formación de los agentes de seguridad privada en materias tales como actuación policial, legislación y conocimiento en derechos humanos y uso adecuado de las armas que portan. Como evidencia el problema, se puede recordar el caso de desalojo de la Finca Los Holandeses en Medio Queso de Los Chiles[44].

En materia de seguridad privada el Ministerio de Seguridad Pública tiene pendiente:

- La implementación del convenio con la CCSS de mantener registros y controles cruzados que permitan verificar el cumplimiento de la normativa .
- La implementación de los controles internos que permitan fiscalizar adecuadamente los movimientos de inclusión y exclusión del personal de seguridad privada.
- La implementación de procesos digitales que permitirán el adecuado control, fiscalización y regulación de la seguridad privada[45].

La falta de formación policial para atender la especificidad indígena. A propósito de la intervención policial efectuada en la comunidad indígena de Térraba el 20 de febrero del 2012, se determinó la necesidad de contar con una Directriz Ministerial en la que se definan los criterios de intervención policial en Territorios Indígenas, acorde con los instrumentos nacionales e internacionales, y respetando las creencias, costumbres de las comunidades indígenas en atención al respeto de las especificidades de los diferentes grupos poblacionales[46].

Se reconoce el avance en el tema de atender las especificidades por parte del Ministerio de Seguridad Pública, en grupos de poblaciones vulnerables o tradicionalmente consideradas como minoritarias como la población Adulta Mayor, mediante la emisión de la Circular N° 372-2006 DM para el abordaje y atención de las personas adultas mayores. Sin embargo, apropósito de la intervención efectuada en la comunidad de Térraba el año pasado, se evidencia la necesidad de una atención especial para los grupos indígenas.

44 Al respecto se puede consultar el Oficio N° 3607-2012 DM fechado 26 de junio de 2012, emitido por el Lic. Celso Gamboa Sánchez, Ministro a.i. de Seguridad, en el cual se reporta la intervención de Seguridad Privada SCARTARIS SEGURIDAD en un desalojo administrativo en la Finca Los Holandeses en Medio Queso de Los Chiles, en donde resultó herido uno de los ocupantes por un oficial privado de seguridad.

45 Al respecto se puede consultar el oficio N° DIR-DSSP-2012-261 fechado 3 de octubre de 2012, emitido por el Lic. Andrés Olsen Villegas, Director de Servicios de Seguridad Privada.

46 Corresponde al expediente N° 97006-2012-SI.

Personas Privadas de Libertad.

La dignidad humana comprometida por la deficiente gestión administrativa y el abuso judicial de la prisión: hacinamiento y sobrepoblación penitenciaria. En el año 2005 el índice de sobrepoblación, era de un 4% llegando en el año 2010 a 22%, este incremento de población penitenciaria no se ha detenido, y por el contrario en los últimos tres años ha aumentado en un 11%. Al 08 de abril del 2013 la sobrepoblación alcanzaba un 33%[47], la población penal ascendía a de 13.378 personas (10.203 están sentenciadas y 3175 indiciadas), pese a que la capacidad real del sistema penitenciario es de 8670 cupos. Las causas de esta situación obedecen entre otras al uso indiscriminado de la prisión preventiva por parte de jueces, muestra de lo cual es el crecimiento de la población indiciada; a las nuevas normativas de carácter represivo -por ejemplo, la nueva Ley de Tránsito-; la entrada en vigencia de los Tribunales de Flagrancia en el año 2008, y el aumento progresivo de personas condenadas a prisión por estos tribunales, precisamente en las regiones donde mayor es la desigualdad social[48]. Junto a la incapacidad de construcción de infraestructura penitenciaria cuando existían recursos presupuestarios disponibles.

Durante los años 2007, 2008 y 2009 la gestión del Patronato de Construcciones del Ministerio de Justicia fue muy deficiente, presentando una importante subejecución presupuestaria, que impidió la construcción de los espacios carcelarios requeridos. Los efectos de lo ocurrido en esos años repercute en la actualidad, sin que se hayan sentado las responsabilidades, tal y como lo solicitó la Defensoría.

Con respecto a las posibles soluciones al problema de infraestructura penitenciaria, el Lic. Jorge Rodríguez Bogle en su calidad de Viceministro de Justicia indicó que se han efectuado una serie de gestiones por parte del Ministerio de Justicia con la finalidad de poder invertir parte del Préstamo número 2526/OC-CR -llamado préstamo BID- en la construcción de infraestructura carcelaria mediante la creación de las llamadas Unidades Productivas; las cuales, según información suministrada por las autoridades del Ministerio de Justicia, iniciarán su construcción en el primer semestre del año 2014.

Al respecto debe señalarse que según información suministrada cada Unidad Productiva contará con lo siguiente:

- Módulos de alojamiento de mediana y baja contención.
- Puestos de ingreso y egreso de materiales.
- Naves industriales de producción.
- Bodegas de almacenamiento.
- Aulas de capacitación.
- Dormitorios de seguridad.
- Habitaciones para visita íntima.
- Área de visita general, recreación y deporte.

47 Informe DVAP-DG-165-2-2013 del Ministerio de Justicia.

48 En el 2008, los Tribunales Justicia dictaron 3856 sentencias condenatorias, de las cuales 79 fueron de los Tribunales de Flagrancia (2% de las sentencias); en el 2009, se emitieron un total de 4969 sentencias condenatorias de las cuales 364 fueron realizadas por los Tribunales de Flagrancia (7% de las sentencias), y en el 2010 los Tribunales dictaron un total de 6039 sentencias condenatorias, de las cuales 1274 fueron realizadas por los Tribunales de Flagrancia (representan un 21%) es evidente el impacto en el aumento de las condenas que han favorecido estos Tribunales.

- Oficinas de atención técnica.
- Cocina y comedor.

Ahora bien se tiene previsto por parte del Ministerio de Justicia que las Unidades Productivas se desarrollarán en los siguientes centros penitenciarios y tendrán una capacidad total de 2712 cupos.

Centro Penitenciario	Número de Unidades	Población Meta
CPI Reforma	1	180
CPI San Rafael	1	180
CPI Pococí	2	360
CPI San Carlos	1	180
CPI Puntarenas	1	180
CPI Liberia	2	244
CPI Pérez Zeledón	2	360
CPI Buen Pastor	2	360
CASI Nicoya	3	540
CASI San Luis	1	64

Finalmente debe indicarse que el Patronato Nacional de Construcciones cuenta con una partida presupuestaria a cargo del Ministerio de Justicia para ejecutar obras de infraestructura durante el año 2013[49].

Entre estas obras tenemos:

- Construcción de plantas de tratamiento en Pérez Zeledón, Liberia y Reforma las cuales según estimaciones del Patronato Nacional de Construcciones finalizarán en el mes de junio del presente año.
- Construcción de 7 módulos de mediana contención en los centros de Puntarenas, Pérez Zeledón y Reforma los cuales significarán 476 nuevos espacios, contratación que en la actualidad se encuentra apelada en la Contraloría General de la República y no se cuenta con una fecha aproximada de posible inicio de obras.

Con lo que es posible dilucidar que no contamos con una solución inmediata a un problema que crece día a día como lo es la sobrepoblación y el hacinamiento carcelario convirtiendo a nuestro sistema penitenciario en una bomba de tiempo.

La necesidad de fortalecer los centros semi-institucionales. En cumplimiento a la recomendación de esta Defensoría, el Instituto Nacional de Criminología emitió la circular 6-2012 para: a) Efectuar una revisión de las características de la población por centro peni-

49 Para el año 2013, el Ministerio dispone de un presupuesto total de 75.028 millones de colones de los cuales solamente 4.918 millones,-un 7%- se destinarán a infraestructura penitenciaria. De este rubro, 1.879 millones se destinarán a mantenimiento de la infraestructura existente. Información remitida adjunto al oficio DVAP-DG-1652-2013 de parte de la Dirección General de Adaptación Social.

tenciario tomando como insumo de referencia datos estadísticos de la cantidad de personas sentenciadas a penas cortas, tipo de delitos; b) efectuar un análisis estadístico del número de personas con sentencias de seis años y menos sin que tengan el tercio de la pena; c) efectuar una gestión ante las autoridades superiores para la ejecución de la estrategia; d) intensificar las supervisiones por parte del INC en los centros para apoyar al personal en la aplicación de las estrategias y e) 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 han mejorado el uso de los centros semi-institucionales. En el año 2012, luego del análisis técnico, se logró duplicar la cantidad de población albergada en el Programa, con 1777 personas, resultado que espera la Defensoría no se limite a un solo año sino que se convierta en un esfuerzo constante de parte del Instituto Nacional de Criminología;[50] sin embargo, el Instituto ha advertido que ese programa no se exime de sufrir los efectos del acelerado aumento de la población penal ya que el hacinamiento también acompaña a estos centros y en la actualidad se sobrepasa la capacidad real existente, por lo que resulta necesario la inversión en infraestructura y así poder continuar con la ubicación de población penitenciaria a en centros diferentes a los cerrados.

El derecho a la comunicación: Problemas de telefonía. El problema del servicio de telefonía en Adaptación Social, se ha convertido en un problema para las personas privadas de libertad. La principal afectación la perciben quienes se encuentran recluidos en el Centro Penal La Reforma, en sus diferentes ámbitos[51], ya que es una constante que los mismos estén dañados y que no reciban un adecuado y regular mantenimiento por parte del ICE. Están pendientes los pormenores para finiquitar un convenio entre ambas instituciones con el fin de garantizar el acceso a los servicios de telefonía pública en los ámbitos del Centro Penal La Reforma[52].

Acceso a la Salud: Persisten las deficiencias en el sistema de salud, en la elaboración de las listas de atención; en la falta de vehículos o de custodios para las salidas a hospitales; falta de coordinación para la asignación de citas en los centros hospitalarios, carencia de recursos para sustitución de personal de salud, exactamente igual que en los años anteriores, sin que se visibilice una salida satisfactoria. En cumplimiento a las recomendaciones de esta Defensoría[53], el Ministerio de Justicia exhortó al Ministerio de Salud, como ente rector en materia de salud, para que sumiera su rol, en la definición de competencias entre el Ministerio de Justicia y la CCSS con el fin de garantizar una mejora en la atención de la salud de la población privada de libertad, sin resultados a la fecha.

En abril de 2011 el Ministro de Justicia acordó constituir una Comisión Revisora de la situación de los servicios de salud que se brindan en el Sistema Penitenciario. La comisión estuvo integrada por personal del Ministerio de Justicia, el de Salud, la CCSS y la Defensoría como observadora del proceso. En agosto de 2012, luego de haber solicitado criterio a la Procuraduría General de la República, se presentó su informe final en el que se emitieron las siguientes

50 Corresponde al Oficio DINC-072-2013.

51 Los expedientes corresponden a los números 108311-2012, 117966-2013,118090-2013, 118617-2013, que corresponden a investigaciones individuales de los diferentes ámbitos de convivencia del Centro Penal La Reforma, además existe una investigación general bajo el expediente número 99437-2012

52 Al respecto, se puede consultar el Oficio N° SDG-091-02-2013, emitido por el Lic. Reynaldo Villalobos Zúñiga, Subdirector General de Adaptación Social.

53 Corresponde al expediente N° 61562-2010-SI.

recomendaciones: a) suscripción del convenio entre el Ministerio de Justicia y la CCSS; b) Trabajar en cartas de entendimiento por cada uno de los ejes temáticos que se encuentran pendientes de concreción.; c) Expediente digital único en salud (EDUS); d) Implementación de Teleconsulta; e) Aprobar un modelo de prototipo de salud en el que se estuvo trabajando en la comisión; f) Creación de un código de técnico que colabore con listas de salidas, entrega de medicamentos, control de expedientes, entre otros.

El Ministerio de Justicia elaboró de un Convenio de Coordinación Interinstitucional, que se encuentra pendiente de ser firmado por las Autoridades de ambas instituciones. La Defensoría pone en evidencia la lenta capacidad de respuesta institucional ante problemas añejos.

Del abandono a la muerte. La Defensoría tuvo conocimiento de un caso[54] en el que el abandono institucional -a pesar de que se brindó atención médica- le ocasionó a la persona un grave deterioro físico, psicológico que lo dejó incluso sin poder valerse por sí mismo en cuestión de menos de un año, y finalmente le provocó la muerte. Una muerte que lo consumió en meses y que está siendo investigada por las autoridades judiciales, y que Medicatura Forense aún no ha presentado el dictamen médico, provocando en sus familiares una pesadilla por no saber qué sucedió realmente con esta persona. Estas situaciones prenden la luz de alarma.

Respeto del derecho a la visita íntima a personas del mismo sexo[55]. El derecho a la visita íntima se encuentra reconocido en el Reglamento de Derechos y Deberes de los privados y las privadas de libertad y su regulación se encuentra en el Reglamento de visita íntima, que en cuyo artículo primero se establecía que la "visita íntima es el ejercicio del derecho de la persona privada de libertad al contacto íntimo con otra persona de su elección**, que sea de distinto sexo al suyo…"** pero la frase fue declarada inconstitucional mediante Voto 13800-2011 del 12 de octubre de 2011.

No obstante, en la práctica penitenciaria se continuó denegando el derecho a la visita íntima entre personas del mismo sexo, so pretexto de que no existía una normativa para regularlo, por lo que la Defensoría recomendó al Instituto Nacional de Criminología que girara las directrices necesarias a las dependencias internas correspondientes para que procedieran a aprobar todas aquellas solicitudes de visita íntima presentadas por personas del mismo sexo, que cumplieran con los demás requisitos establecidos, además de proceder a eliminar cualquier requisito que implicara una discriminación por la orientación sexual de las personas de las normativas que regulan los derechos de la población penitenciaria. Consecuentemente, el 11 de febrero de 2013 se aprobó la circular mediante la cual se ordena permitir la visita íntima entre personas del mismo sexo.

Derecho de elección de vestimenta[56]: Imposición de medidas de seguridad machistas y homofóbicas. La Defensoría recibió una queja de una persona no la dejaron ingresar a sus lecciones pues "no se vestía como hombre". El informe de las autoridades penitenciarias rechazó haberle negado el derecho a la educación pero sí afirmó que se le solicitó verbalmente que tratara de usar ropas de tendencia masculina basados en las siguientes consideraciones: transgresión al campo de seguridad; las relaciones sexuales se encuentran seriamente reprimidas por lo que el empleo de prendas femeninas pueden fomentar el desor-

54 Corresponde al expediente N° 91719-2012-SI.
55 Corresponde al expediente N° 92272-2012-SI.
56 Corresponde al expediente N° 83895-2011-SI.

den y alterar la convivencia de las personas; se le permite usar ciertas prendas que permitan sentirse cómodo física y mentalmente pero manteniendo presente la línea de seguridad y dinámica institucional.

Si bien es cierto, cualquier persona privada de libertad podría disfrazarse de mujer para tratar de huir del centro penal, las Autoridades Penitenciarias tienen identificadas a las personas travestis que están privadas de libertad y saben perfectamente que su decisión de utilizar vestimenta femenina es una práctica cotidiana.

Educación para Adultos.

Durante este periodo se reiteran los problemas administrativos en la entrega del resultado de pruebas de bachillerato y de confección de títulos, situaciones que inciden en el atraso del proceso educativo de aquellos estudiantes que tropiezan con ese tipo de situaciones. Una muestra de este problema se obtiene de los resultados de una investigación que evidencia como a un joven no se le entrega el cuaderno de examen de la prueba de redacción y ortografía, situación que le impidió presentar la apelación, dejándolo con ello en una situación total de indefensión, obligándolo a presentar la prueba nuevamente[57].

Se constata la necesidad de adecuar, e incorporar en los procesos educativos la identidad cultural de los pueblos indígenas, en el caso concreto una estudiante térraba que debía presentar la prueba de bachillerato de redacción y ortografía, pese a hablar bien el español no se encontraba preparada para una prueba de redacción, tras una serie de gestiones se logró una adecuación significativa para la estudiante, sin embargo, se determina que los procesos educativos deben tomar en cuenta la multiculturalidad del país y las diferencias entre los distintos pueblos al incorporar sus creencias, saberes, idiomas y visiones del mundo indígena[58].

57 Corresponde al Expediente N° 112853-2012.
58 Corresponde al Expediente N° 105043-2012.

DIRECCION DE CALIDAD DE VIDA

"La calidad de vida no es un producto final que se pueda adquirir en un solo tracto: calidad de vida es un concepto sumamente dinámico de las relaciones y los procesos que tienden a asegurar la satisfacción de las necesidades vitales implícitas o explícitas de los seres humanos"

DHR-4575-96 11 de diciembre 1996.

Al amparo de este concepto que ha caracterizado el trabajo de la Dirección desde sus inicios, es claro que el logro de avances en materia de calidad de vida tiene su fundamento en una participación constante y activa de todos los sectores involucrados en las diferentes temáticas de análisis, de tal forma que a partir del conflicto, del diálogo y del cambio, se pueden generar acuerdos y consensos en satisfacción de intereses generales y particulares. La participación genera transparencia y la transparencia da legitimidad a los procesos estatales en mejora de la calidad de vida de la población.

La Dirección de Calidad de Vida en la protección, promoción y divulgación de los derechos de las y los habitantes para contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, garantizar el acceso y calidad de los servicios de salud, así como a una vivienda digna y el reconocimiento de sus derechos culturales; ha trabajado en forma constante en la búsqueda de espacios de diálogo entre todos los sectores involucrados, de tal forma que la sociedad se convierta en un actor prioritario y activo en la toma de decisiones estatales para la definición de políticas públicas y búsqueda de soluciones a las dificultades e inconvenientes que la administración pública ha mostrado en el ejercicio de sus competencias.

A continuación se desarrollarán algunas de las temáticas donde se ha logrado identificar como nuestro país Costa Rica efectivamente tiene el desafío de generar consensos políticos y sociales para alcanzar sus metas de desarrollo.

Prestación del servicio público de agua potable.

La labor de la Defensoría ha sido constante en la atención de denuncias por desabastecimiento de agua para consumo humano y por su inadecuada calidad, generado fundamentalmente en una inadecuada gestión por parte de los entes públicos responsables. A lo anterior debe agregarse episodios puntuales de contaminación por hidrocarburos, agroquímicos, nitratos o arsénico, impactos generados por el cambio climático sobre el recurso hídrico y el crecimiento de la población al margen de un desarrollo urbano planificado. Sin embargo pasan los años y no contamos con una nueva normativa que regule las actuales necesidades para una gestión integrada del recurso hídrico.

Si bien la Ley N° 2726, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, establece al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A) como ente técnico y rector en materia de suministro de agua potable a nivel nacional, la realidad ha demostrado que carece de la infraestructura necesaria, personal o presupuesto suficiente para poder asumir a nivel nacional el suministro de agua potable.

Es así como han surgido figuras como las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS), quienes han asumido el suministro de agua potable en sus comunidades, en forma delegada por el AyA; además de otras iniciativas privadas que operan en forma ilegal y que están pretendiendo asumir como suya la gestión de un bien público como lo es el agua. Sobre estas figuras, son cada vez más constantes las denuncias de vecinos y comunidades donde se evidencia que en materia de gestión del recurso hídrico a nivel es indispensable la participación de todos y todas, y no debe ser centralizado en el Estado, pero tampoco debe ser acaparado por manos privadas.

El Programa de las Nacional Unidas para el Medio Ambiente en materia de gobernanza ambiental, concretamente sobre el tema agua ha señalado lo siguiente:

> *"La "justicia del agua" plantea que el agua es un "bien común". Por su esencialidad para la vida nos atañe a todos y no puede ser acaparada, ni privatizada, por nadie. Precisamente la actual etapa de la globalización neoliberal se caracteriza por la pretensión de apoderarse de los bienes comunes, no solo el agua, también las semillas, el paisaje, la biodiversidad, la educación, la salud y una larga lista de bienes que hasta hace unas décadas se manejaban en el ámbito de lo público, tanto estatal como comunitario. Por consiguiente, la gestión de tales bienes no solo debe ser pública sino que requiere de un amplio marco democrático. La defensa de lo público implica la reconstrucción de formas de organización estatal profundamente participativas, exige más democracia directa y menos democracia representativa.*
>
> *La participación para que haya justicia y democracia del agua, debe ser de la comunidad, de los ciudadanos, de sus organizaciones y no de quienes usan el agua con fines de lucro. Menos aún de quienes están en el negocio de la venta del agua. La intervención de los usuarios con fines de lucro debe supeditarse a las reglas que construya y defina el movimiento social y ciudadano. Por eso la "gobernanza" como entendimiento entre actores que no se precisan y con un papel cada vez menor del Estado es el marco que necesita la privatización para imponerse. El Estado, aún el actual, con todas sus limitaciones y aún al servicio de los grandes intereses económicos privados… es necesario para preservar el derecho humano al agua y a esta*

como bien común. Obviamente se trata de lograr que cumpla un papel más decidido en el sentido de realizar la justicia del agua, ampliando cada vez más la democracia y la participación directa de las comunidades y la ciudadanía." [1]

Se hace indispensable que el liderazgo del AyA en la materia, favorezca el establecimiento de reglas claras que permitan la participación de todos los sectores involucrados en la gestión del agua, donde las decisiones sobre políticas públicas sean establecidas por consenso de todos los actores que intervienen en dicha gestión.

1.a Urgente fortalecimiento de las ASADAS. El artículo 1 de la Ley No. 2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas establece la posibilidad que tiene el AyA para delegar la prestación de los servicios de suministro de agua potable a un operador. Administran los sistemas de acueducto y alcantarillado comunales, bajo un esquema de delegación de la administración, acordado con el AyA por medio de un "Convenio de Delegación de Administración", además de la concesión de agua que otorga el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). Surgen así las asociaciones administradoras de acueductos rurales en el país, también conocidas como ASADAS, operando como organizaciones sin fines de lucro, bajo el marco legal de la Ley de Asociaciones; se encuentran integradas por líderes comunales cuya capacidad de gestión, comunicación y trabajo, contribuyen para garantizar a su comunidad el suministro de agua potable. Actualmente se cuenta con un aproximado de 2000 ASADAS a nivel nacional.

Como norma especial para su operación se tiene el Decreto No. 32529-S-MINAE Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales, publicado en la Gaceta No. 150, viernes 5 de agosto del 2005, el cual señala que: "… el AyA ha desarrollado una política integral de fortalecimiento de dichos entes, a efecto de que funcionen como verdaderas empresas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado. Puesto que los acueductos están destinados a la prestación continua de un servicio público a una colectividad, satisfaciendo necesidades esenciales de sus miembros, el despliegue propio de la actividad sólo puede realizarse por organismos habilitados para tales efectos… Que dicha política implica, entre otras cosas, la necesidad de que las organizaciones que administren los sistemas, cuenten con personería jurídica propia, a efecto de que respondan ante los usuarios respecto de la administración de aquellos, por lo que se requiere dotar a esos entes de los instrumentos legales…"

Son las oficinas regionales del AyA y su "Subgerencia Gestión Sistemas Comunales", las instancias administrativas directamente responsables de lograr el desarrollo ordenado de los sistemas rurales, así como promover y desarrollar, capacitar, asesorar y fiscalizar a las organizaciones a cargo de su administración y operación, de forma que estas satisfagan las necesidades y expectativas de los clientes en concordancia con el ambiente, garantizando el disfrute de un derecho fundamental, como lo es el acceso al agua potable en calidad y cantidad.

Entre las funciones y responsabilidades de dicha subgerencia se incluyen: "*1. Dirigir, evaluar y controlar la planificación, diseño y construcción de las obras de acueductos de los sistemas comunales. 2. Aprobar estrategias, objetivos, metas, políticas, planes, procedimientos, estándares y proyectos de mejora en la administración de proyectos y gestión de los sistemas rurales... 4. Analizar, autorizar y proponer a la Gerencia y Subgerencia General los Planes Maestros de Desarrollo Físico y de Inversiones de los proyectos de construcción o mejora de*

1 http://www.unep.org/pdf/Environmental_Governance_sp.pdf

los sistemas, así como los planes de promoción, desarrollo, capacitación, asesoría técnica y fiscalización de dichos sistemas... 9. Formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes operativos, presupuestarios y las modificaciones presupuestarias, cumpliendo los lineamientos emitidos por la Dirección de Planificación Estratégica… 12. Velar porque se mantenga un inventario actualizado de los sistemas rurales." [2]

No obstante lo anterior, es necesario evidenciar la gran cantidad de denuncias que esta Defensoría ha analizado en los últimos años, donde es manifiesta la gran cantidad de dificultades administrativas, técnicas y presupuestarias que afectan a muchas de las ASADAS en todo país, en comunidades como Boquerón de Oreamuno, El Rosario de Naranjo, Tres Ríos de Coronado de Osa, Barrio Corazón de Jesús y Los Ángeles de Aserrí, Corralito de Filadelfia, Terciopelo de Nosara de Nicoya, Piedras Azules en Santa Cecilia de La Cruz, mencionando algunas de las que ha tenido conocimiento la Defensoría; de ahí la necesidad de que el AyA promueva su fortalecimiento de tal forma que el derecho humano al agua sea garantizado a la población. [3]

La casuística analizada en los últimos años muestra que la atención, supervisión y seguimiento técnico, administrativo y legal que da el AyA a las ASADAS les resulta limitado. A lo cual debe agregarse una escasa capacitación de sus miembros en materia de conservación y protección integral del recurso hídrico, así como una limitada capacidad de gestión de los recursos financieros para lograr desarrollar proyectos de inversión en infraestructura ya sea para su renovación o ampliación; limitándose la posibilidad de ampliar el servicio ofrecido. Es así como las siguientes temáticas han sido identificadas como prioritarias para le ejecución de proyectos de fortalecimiento de ASADAS:

Consolidación de la constitución legal de las ASADAS para que ejerzan adecuadamente la administración de los acueductos.

Capacitación y asesoramiento a todo el personal y a quienes integren las juntas directivas de las ASADAS en aspectos legales, administrativos, financieros y técnicos, con el objetivo de realizar un gestión integral y eficiente de los acueductos que abastecen de agua potable a sus comunidades.

Capacitación en gestión integrada del recurso hídrico, incorporando la variable del cambio climático.

Mejoramiento de la calidad del agua de los acueductos, garantizando que sea apta para consumo humano.

Mejoramiento de las condiciones de infraestructura de las ASADAS, que involucren la ampliación de los sistemas para poder ampliar el acceso al agua potable a más personas en la comunidad.

Consolidación de una organización que integre a todas las ASADAS del país, para así fortalecer los procesos de organización y garantizar su continuidad en el mejora-

2 www.aya.go.cr

3 Algunas de las investigaciones realizadas sobre este tema corresponden a las siguientes solicitudes intervención: 69250-2010-SI, 72053-2010-SI, 83227-2011-SI, 89895-2011-SI, 92148-2011-SI, 96398-2012-SI, 99356-2012-SI, 101674-2012-SI, 103971-2012-SI, 114736-2012-SI.

miento de la gestión integrada del recurso hídrico en aras de garantizar un servicio de suministro de agua potable de adecuada calidad y cantidad.

En el mes de diciembre del 2012 en el Periódico La Nación el señor Darner Mora, Director del Laboratorio Nacional de Aguas del AyA, se refirió sobre esta temática, haciendo ver que para que el país alcance las metas del "*Proyecto Bicentenario", de Mideplan, propuesto en el 2009, para alcanzar la "universalización del agua potable en el 2021", y que el 99% de la población reciba agua de calidad potable por cañería intradomiciliar y disminuir el consumo promedio actual, de 22 m³ por vivienda mensual, en un 25% (5,5 m³) …* es necesaria la inversión en proyectos concretos para apoyar a las ASADAS y fortalecerlas, mejorando los mecanismos de coordinación con el AyA.

La participación activa del AyA en coordinación con las ASADAS tanto en procesos de planificación, procesos de ejecución y procesos de evaluación del servicio de suministro de agua potable, es una herramienta clave para alcanzar el empoderamiento local en la gestión del recurso hídrico y lograr que los sistemas comunales realicen adecuada y eficientemente sus funciones.

"Nótese que referirse a una adecuada gobernanza del agua implica coordinación interinstitucional, planificación conjunta y fortalecimiento de las capacidades de los involucrados; es indispensable el involucramiento de todos los sectores y los esfuerzos realizados deben ir impulsados a fortalecer los roles de cada uno de los actores."

Defensoría de los Habitantes, 2013

De no lograrse lo anterior, pueden continuar reproduciéndose los esquemas de agrupaciones privadas que, en forma ilegal, se han organizado para ofrecer el suministro de agua potable a diferentes comunidades. Algunos son casos que en algún momento solicitaron la colaboración y acompañamiento del AyA para lograr constituirse en ASADAS, pero dado que su llamado no fue atendido han continuado operando en forma irregular y cada vez están más consolidadas.

1.b Entes no autorizados para la gestión del suministro de agua potable. Desde el año 1995 la Defensoría ha venido conociendo de la existencia de entes que están impedidos para administrar acueductos públicos. En diversas investigaciones y en "Oposiciones a Solicitudes de Aumento de Tarifas ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)", se señaló que urbanizadores, Sociedades de Usuarios, Sociedades Anónimas, Asociaciones Cívicas y Asociaciones de Desarrollo, estaban impedidos para administrar acueductos públicos. [4] Lo planteado por la Defensoría encontraba respaldo en la resolución de la Procuraduría General de la República N° C-089-88, citada en el informe del expediente N° 3040-24-97, según la cual "entes distintos al ICAA, a las municipalidades, a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), a los Comités Administradores de Acueductos Rurales (hoy ASADAS), a organismos con los que el ICAA haya celebrado convenio, están impedidos para administrar acueductos públicos. Según esa misma resolución por el hecho de que los acueductos estén destinados a la prestación continua de un servicio público a una colectividad, el despliegue de la actividad de administración sólo pueden realizarla organismos habilitados con apego al ordenamiento."

En los Dictámenes C-070-00 de 5 de abril del 2000 y C- 236-2008 de 7 de julio de 2008, la Procuraduría reitera que el AyA, las municipalidades, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), y las ASADAS, son los únicos que pueden prestar el servicio. En el segundo de estos dictámenes lo plantea en los siguientes términos: *"La segunda, y más importante, es el hecho de que el servicio público que nos ocupa (se refiere al servicio público de agua potable y de alcantarillado sanitario) está nacionalizado, lo que significa, ni más ni menos, que sólo el AyA, las municipalidades, la empresa pública y aquellos privados que estén organizados como ASADAS y cuente con el respectivo convenio con el AyA, pueden prestar este servicio.*

4 Expedientes registrados bajo los números 893-24-95, 01444-24-96-IO, 3040-24-97, 08538-23-99.

Esta tesitura no solo se desprende de la jurisprudencia administrativa que ha sentado la Procuraduría General de la República (véase, en especial, el dictamen C-070-00 de 5 de abril del 2000), sino también del voto nº 5606 de la Sala Constitucional…".

Con respecto a otros entes que no son competentes para prestar ese servicio se debe señalar que recientemente y de manera informal, se ha conocido del interés de cooperativas de suministrarlo y de la imposibilidad para ello según el Dictamen Jurídico de AyA "Sobre la procedencia o no de que las Cooperativas brinden los Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado" de fecha 23 de septiembre del 2008, el cual señala que la normativa del régimen cooperativo roza con la legislación existente en cuanto la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario, estando también las cooperativas impedidas para la prestación.

Si bien está claro cuáles son los únicos entes autorizados para prestar el servicio, la Defensoría ha tenido conocimiento de la existencia de un Comité Administrador de Acueducto Rural que no se ha constituido en ASADA y por tanto no cuenta con Convenio de Delegación y, de una ASADA que sin contar con el Convenio aplica tarifas de la ARESEP5; casos cuyo común denominador es la falta de Convenio de Delegación, incumpliendo con la normativa vigente antes referida. Constituyéndose dichos entes privados en prestatarios no autorizados - al igual que los entes que no obstante estar impedidos para administrar acueductos públicos lo hacen, incluidas las cooperativas -.

Sobre este tema deviene atinente lo señalado en el Dictamen C- 236-2008: "*… un particular no está autorizado por el ordenamiento jurídico para prestar el servicio público de abastecimiento poblacional de agua potable y alcantarillado sanitario, con excepción de las ASADAS. Con fundamento en esta postura, la entidad privada que no cuente con el respectivo convenio por medio del cual el AyA les delega la prestación de este servicio y la concesión de agua que otorga el MINAE, no estaría autorizado por el ordenamiento jurídico para prestar el servicio de agua potable y alcantarillado sanitario…. La entidad privada que no cuente con un convenio del AyA por medio del cual se le delega la prestación del servicio agua potable y alcantarillado sanitario, así como con la concesión de agua que otorga al MINAE, no está autorizado por el ordenamiento jurídico para prestar esos servicios.*"

En el **caso del Comité Administrador de Acueducto Rural** que no se había constituido en ASADA, se tuvo conocimiento de que el mismo asunto había sido puesto en conocimiento de la Sala Constitucional desde antes de que la interesada se apersonara a la Defensoría6, desestimándose el recurso de amparo en razón de que los reparos sobre la forma ilegal en que se administraba el servicio habían sido atendidos por el AyA enviando prevención al Comité sobre su obligación de regularizar la situación y ajustarse a los requisitos y condiciones impuestas por el ordenamiento, si pretendía seguir operando el acueducto.

La Defensoría de los Habitantes además sobre este determinó lo siguiente:

> *Se le indicó a la quejosa que debía acudir al AyA para que gestione que formas de organización como los Comités Administradores de Acueductos Rurales se ajustaran a la reglamentación de las ASADAS, debiendo además asesorar a las ASADAS -antiguos Comités- y suscribir o rescindir los Convenios de Delegación de la gestión de los sistemas de acueductos y alcantarillados, tal y como se indicó en el apartado anterior.*
>
> *Devenía improcedente e inexplicable que existiendo norma expresa que desde el año 2000 obligaba a que los Comités Administradores de Acueductos Rurales se*

5 Solicitudes de intervención No. 112039-2012-SI y 115852-2012-SI
6 Sala Constitucional, Voto No. 2012-011688 del 24 de agosto del 2012.

constituyan en ASADAS, existieran al día de hoy Comités como esos operando sistemas de acueducto sin título Convenio de Delegación.

Una vez apercibido al Comité, y en caso de no acatar lo dispuesto el AyA podía asumir de pleno derecho la administración del sistema de acueducto, lo cual no ha sucedido.

Se le indicó a la interesada que de acuerdo con la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos N° 7593, podía presentar directamente queja formal ante esa autoridad por prestación no autorizada del servicio público de agua potable por parte del Comité, y si era del caso, esperar a que se aplicara la medida cautelar prevista en el artículo 44 -de cierre del local en el que opera el Comité Administrador- o esperar a que se impusiera la sanción de multa prevista en el artículo 38 de la misma Ley.

Con respecto al caso de la ASADA que sin contar con el Convenio de Delegación aplicaba tarifas de la ARESEP, la Defensoría determinó que la pretensión del quejoso giró en torno a la falta de respuesta de la ARESEP y que dicho ente había atendido sus pretensiones pocos días después de haber interpuesto la queja ante la Defensoría; asimismo, que la ARESEP había procedido a la apertura de un expediente por prestación y cobro de tarifas no autorizados por parte de la ASADA.

En esta investigación la Defensoría ha podido confirmar que se está frente a la existencia de entes que no cumplen con los requisitos y condiciones impuestas por el ordenamiento -al menos con el convenio de Delegación – para prestar el servicio público de acueducto y alcantarillados. Si a esta situación se le suma la descrita al principio del apartado, sobre la existencia de entes impedidos para prestar dicho no obstante lo cual la llevan a cabo, es posible identificar la existencia del problema de prestación ilegal del servicio de acueducto y alcantarillado en dimensiones importantes.

Defensoría de los Habitantes, 2013

Sobre este último punto, la Defensoría también fue informada por la ARESEP del caso de una empresa denunciada por prestación no autorizada del servicio público y sobre la que se encontró que tenía concesión para uso doméstico y no para prestar servicio público a terceros como en realidad lo estaba haciendo. La empresa fue condenada a multa pero al parecer sigue operando, lo anterior en oficio 163-IA-2013 del 3 de abril del 2013. En ese mismo documento la ARESEP le indicó a la Defensoría que en casos de prestación no autorizada del servicio la medida cautelar tendiente al cierre de empresas y remoción de equipo estipulada en el artículo 44 de la Ley N 7593, no ha sido aplicada por la falta de certeza de que otra entidad autorizada se encargue de suministrar el servicio. Ese ente igualmente ha dicho que los prestadores que se encuentren ofreciendo el servicio no teniendo Convenio de Delegación de la Gestión del Servicio Público con el AyA, ni la autorización para el aprovechamiento del agua emitida por MINAET, deben cobrar las tarifas autorizadas por la misma autoridad reguladora.

Lo descrito en el presente apartado evidencia como, son las mismas instituciones públicas las que convalidan y hasta perpetúan las prestaciones no autorizadas del servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario, sean ellas ejercidas por entes inhabilitados o por entes que siendo competentes no reúnen los requisitos establecidos por la normativa y reiterados por la jurisprudencia. Ante esta realidad, la Defensoría continuará investigando la realidad de las prestaciones no autorizadas del servicio público de agua potable; profundizando sobre los procedimientos seguidos en el otorgamiento de las concesiones de agua por parte del MINAE cuando los solicitantes no cuentan con convenio de delegación o están impedidos para prestar el servicio; así como analizando aplicación y aprobación de tarifas por la ARESEP a entes no autorizados.

2. Implementación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 8839.
La Defensoría ha recibido, desde sus inicios, una enorme cantidad de denuncias por la afectación del derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en relación con la inadecuada recolección, vertido, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos. Por lo tanto se ha insistido sobre la necesidad de mejorar la gestión de los residuos sólidos para prevenir, reducir o mitigar la contaminación ambiental a partir de la aprobación de la Ley para la gestión integral de residuos, Ley N° 8839 del 24 de junio de 2010, lo cual lleva a la Defensoría a iniciar un proceso de diagnóstico que le permita determinar tras dos años de su aprobación, el grado de cumplimiento e implementación de la ley por parte de las municipalidades, uno de los actores principales en su aplicación.

La gestión integral de los residuos sólidos involucra la planeación, organización y administración integral de los mismos, ejecutable por diferentes actores como lo son las Municipalidades, las empresas y las comunidades organizadas, siempre con el objetivo final de disminuir el impacto así como los niveles de residuos en el ambiente, promover la salud de la población y propiciar el surgimiento de una cultura de reciclaje a nivel nacional. Si bien se reconoce la importancia de involucrar a los todos los actores responsables para lograr una efectiva gestión integral de los desechos sólidos, el diagnóstico implementado se ha centralizado en evaluar el cumplimiento e implementación de las siguientes funciones municipales establecidas en el artículo 8 de dicho cuerpo normativo:

- Establecer y aplicar el plan municipal para la gestión integral de residuos en concordancia con la política y el Plan Nacional.
- Dictar los reglamentos en el cantón para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de residuos, los cuales deberán responder a los objetivos de esta Ley y su Reglamento.
- Promover la creación de una unidad de gestión ambiental, bajo cuya responsabilidad se encuentre el proceso de la gestión integral de residuos, con su respectivo presupuesto y personal.
- Fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos, de conformidad con el plan municipal para la gestión integral de residuos, esta Ley y su Reglamento, y en proporción con la cantidad y la calidad de los residuos generados, asegurando el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para brindar dichos servicios y garantizando su autofinanciamiento.
- Promover la capacitación y realizar campañas educativas de sensibilización de los habitantes del cantón respectivo para fomentar la cultura de recolección separada, de limpieza de los espacios públicos y de gestión integral de residuos.
- Establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón.

Con este propósito, la Defensoría requiere de las 81 municipalidades del país, un informe del cumplimiento de los seis puntos antes citados, obteniéndose respuesta hasta el momento de 62 gobiernos locales, lo que representa un 76,5% de los cantones del país. La información recopilada arroja la siguiente información:

- Respecto a la elaboración y aplicación del Plan municipal de gestión integral de residuos sólidos se tiene que un 92 % de los gobiernos locales evaluados ya han aproba-

do, redactado o han hecho gestiones para la preparación de dicho documento. De este total solo el 40,3% cuenta con el Plan Municipal ya aprobado.[7]

- En cuanto a la emisión de los reglamentos establecidos, el 50 % de las municipalidades que remitió la información han elaborado o tiene en proceso de elaboración o revisión al menos uno de estos reglamentos.
- En lo que respecta a la creación del departamento de gestión ambiental municipal, el 79 % de los gobiernos locales evaluados del país cuenta con un departamento o una comisión de gestión ambiental.

"La Defensoría considera que la actitud administrativa frente al tema de la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos ha avanzado en los últimos años. No obstante, es claro también que falta mucho camino por recorrer para alcanzar un nivel óptimo de gestión en la materia."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Es ilustrativo al tema, lo ocurrido en el cantón de Aguirre en este proceso de concientización y acciones efectivo respecto al tema de los residuos sólidos. En este cantón estos residuos eran depositados en un botadero a cielo abierto, sin ningún tipo de tratamiento, tal como se hacía en la mayor parte del país. La Defensoría recibe una denuncia de un habitante de Quepos, cuyo alegato principal era una inadecuada prestación del servicio de recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos por parte de la Municipalidad de Aguirre, así como lo concerniente a la labor de vigilancia del Ministerio de Salud.[8]

Se inicia un proceso de investigación ante la Municipalidad de Aguirre y el Ministerio de Salud, específicamente el Área Rectora de Salud local, como parte de lo cual en octubre de 2011 se realiza una visita al vertedero de Finca Anita. Encontrando que la operación del vertedero no se ajusta a la normativa vigente para una correcta operación de un relleno sanitario; no obstante ya se han iniciado algunas acciones correctivas por parte de la Municipalidad, con la supervisión del Ministerio de Salud. A partir de lo constatado se emitió un informe final con recomendaciones, dirigidas tanto a la Municipalidad como al Área Rectora de Salud de Aguirre, con el fin de que se gestionen apropiadamente los residuos sólidos en el cantón, desde la prestación del servicio de recolección en todos los distritos, hasta el adecuado tratamiento y disposición final, ya sea que se depositen en el vertedero de Finca Anita o que sean enviado a otro lugar destinado a ese fin. En el seguimiento efectuado, se identifican avances en la gestión municipal de los residuos sólidos, entre los que se incluye: el proceso de elaboración del Plan municipal de gestión de residuos sólidos; la revisión del Reglamento para el Manejo Discriminado de los Residuos Sólidos; la adquisición de maquinaria necesaria para la ampliación del servicio de recolección a los distritos de Savegre y Naranjito; la construcción y puesta en funcionamiento de un centro de transferencia para la separación, recuperación y reciclaje de residuos sólidos; la mejora de las condiciones del vertedero de Finca Anita, mediante el cubrimiento diario de los desechos, la colocación de chimeneas para la eliminación de gases, la construcción y habilitación de drenajes y de la pileta de captación de lixiviados, la conformación de taludes y demás obras necesarias para el cierre técnico del vertedero.

Este caso es representativo de un cambio en la gestión integral de los residuos sólidos que se está desarrollando a nivel nacional, proceso del cual la Defensoría también ha sido testigo en otras comunidades como Limón con el vertedero de El Tomatal, en Puntarenas con el vertedero de Zagala y el relleno de Rio Azul. [9] La Defensoría continuará vigilante de este proceso con el fin de evidenciar avances hasta lograr una adecuada gestión de los residuos sólidos a nivel nacional, con la participación de todos los sectores involucrados, donde la sensibilización y capacitación a las comunidades es indispensable.

---

7 De acuerdo con la información recopilada a la fecha las Municipalidades de Desamparados, Santa Ana, San José, Alajuela, Coronado, Acosta, San Ramón, Palmares, San Carlos, San Isidro, Belén, Bagaces, Liberia, Abangares, Santa Cruz, Sarapiquí, Los Chiles, Poás, Upala, Cañas y Corredores, Puriscal, Upala, San Rafael ya cuentan con dicho plan.

8 Solicitud de intervención No. 61765-2010-SI que se encuentra en fase de seguimiento.

9 Expedientes No. 7237-23-99, No. 90225-2011 y No. es 290-23-95.

Organismos genéticamente modificados: Una agenda pendiente.

El tema de organismos genéticamente modificados-TRASNGENICOS, no es novedoso para la Defensoría. Desde el año 2007 [10] se recibió una serie de inquietudes por parte de habitantes, sobre la presencia en el país de granos y semillas transgénicas para consumo humano, y su repercusión en la salud y la biodiversidad, dando origen a una investigación exploratoria que buscaba evaluar las políticas públicas existentes sobre el tema, los controles aplicados y la normativa vigente. Se partió de una definición de organismos vivos modificados como *"… cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna.[11] A diferencia de los organismos que mutan mediante procesos naturales de mutación e hibridación y para lo cual requieren largos períodos de tiempo para la adaptación, los organismos genéticamente modificados (OGM) son el producto de una manipulación en el ADN, por medio de la cual se añaden rasgos específicos nuevos en la estructura genética de la especie."* Criterios que han sido incorporados por el Protocolo de Cartagena, instrumento internacional que regula la transferencia, manejo y utilidad segura, de organismos genéticamente modificados sujetos a movimientos transfronterizos.

El debate sobre OGM parte de la duplicidad de criterios respecto de la conveniencia o inconveniencia que su uso, manipulación, cultivo y consumo pueda generar. Una de las tesis afirma que la manipulación genética favorece la generación de productos con una vida comercial más larga, resistencia a condiciones ambientales agresivas, resistencia a los herbicidas, a las plagas, a enfermedades y mejores cualidades nutritivas, entre otras características, las cuales pretenden supuestamente combatir el hambre en el mundo, lograr un aumento en el rendimiento de dichos productos, un abaratamiento de los costos de producción, y un aumento en la productividad de la tierra.

Por su parte los grupos opositores, manifiestan su preocupación de que el consumo difundido de estos alimentos pudiera llevar a un aumento de enfermedades resistentes a los antibióticos de amplio espectro, por ejemplo. O el riesgo asociado con cualquier cultivo (transgénico o de otro tipo) que haya sido mejorado, para que sea resistente a los insectos, y que éstos a su vez desarrollen resistencia a las toxinas producidas por el cultivo. Algunas valoraciones respecto del impacto que las plantaciones masivas podrían generar sobre el agricultor, la amenaza que puede significar sobre la diversidad genética y la potencial referencia de genes resistentes a herbicidas durante su cultivo por ejemplo; son algunas de las cuestiones planteadas.

La investigación realizada por esta Defensoría[12] permitió tener como constatadas situaciones que vislumbran el incumplimiento del principio de transparencia estatal, principio indispensable para cumplir los postulados del buen gobierno, en el manejo de esta materia. Lo anterior debido a la postura del Estado de no brindar información clara, certera y oportuna a las y los habitantes sobre las acciones del gobierno en esta materia, así como compartir las posturas de gobierno que fundamentan las decisiones que se tomen sobre un tema de interés público como es la seguridad alimentaria y la salud pública:

Algunos hallazgos:

> Debe partirse de la inexistencia de políticas claras en este campo, grandes lagunas en materia de importación y consumo de alimentos genéticamente modificados (no se reporta la entrada al país de granos declarados como transgénicos en los embarques de ingreso) en tanto que la normativa nacional solo refiere a la siembra de semillas genéticamente modificas y su impacto sobre la biodiversidad. Si bien se ha ratificado normativa internacional sobre organismos genéticamente modificados, tal es el caso del Protocolo de Cartagena, aún no se han definido las medidas legislativas, admi-

10 Expediente Nº 00398-2007-SI.

11 Artículo 3 inciso g) de la Ley No. 8537 que corresponde a la ratificación del Protocolo de Cartagena por parte de Costa Rica.

12 Oficio No. 02857-2009-DHR de fecha 23 de marzo de 2009.

nistrativas, técnicas y de otro tipo, necesarias y convenientes para cumplir con las obligaciones adquiridas.

Tratándose de productos importados procesados para alimentación animal o humana, el sistema actual de registro no permite identificar si se está o no en presencia de organismos genéticamente modificados. La normativa nacional sobre etiquetado de alimentos no hace alusión al etiquetado de alimentos transgénicos.

El Estado no favorece la exposición libre y transparente de criterios técnicos sobre la materia, como una garantía irrestricta para la protección de la salud humana, animal y vegetal, lamentablemente corresponde al ciudadano la búsqueda de la información y asesoramiento que le permitan contar con información certeza para tomar una decisión individual, segura y adecuada a sus intereses. Dado que la población no cuenta con seguridad jurídica en esta materia, el acceso a la información y el establecimiento de un marco regulatorio adecuado, resultan las herramientas básicas que el Estado debe de ofrecer.

Frente a esta realidad y en atención a los últimos acontecimientos atinentes al dictamen técnico positivo dado por la Comisión Nacional de Bioseguridad a una empresa filial de Monsanto para la siembra de maíz transgénicos en el país, la Defensoría retomó la investigación sobre el tema con el fin de determinar si el Estado costarricense, ha trascendido en materia regulatoria y de control, establecimiento de políticas públicas y así como realizar un análisis sobre los alcances de las declaratorias de territorios libres de transgénicos emitidas por varias Municipalidades del país.[13]

Durante la actual fase de investigación se ha solicitado información al Ministerio de Salud, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Ministerio de Economía y además se han realizado mesas de discusión con participación de personas funcionarias de las Municipalidades que se han declarado o no libres de OGM, así como con los miembros de la Comisión Nacional de Bioseguridad. Si bien está pendiente información por recopilar, una revisión preliminar del tema ha determinado lo siguiente:

- La trayectoria del país, en materia ambiental consigna una clara protección a la vida humana, la salud, el ambiente y la diversidad biológica que lo caracteriza. Así consignado en la Constitución Política, los Tratados Internacionales y la normativa interna vigente.
- Dada la inexistencia de consenso mundial sobre las implicaciones positivas o negativas del uso, consumo, manipulación y siembra de OGN, las decisiones de gobierno en la materia, deben estar orientadas a la precaución[14] y prevención de riesgos en protección de la vida, la salud y la biodiversidad. Lo anterior implica el reconocimiento y aplicación del principio precautorio como eje transversal del desarrollo sostenible.
- El Estado debe garantizar que se brindará protección contra todo riesgo incierto, perjuicio irreversible, daño potencial, sobre la biodiversidad y la salud humana.

Tales antecedentes motivaron la presentación por parte de la Defensoría de una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 118 y 132 del Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria. El uso, consumo, manipulación y siembra de OGN constituye una actividad que tiene implicaciones varias sobre el acontecer humano, tanto en los ámbitos ambiental, social, cultural y económico. Por lo tanto, es necesario que el ejercicio de actividades afines esté antecedido de una viabilidad ambiental que conlleva la realización de un "ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL" como instrumento idóneo para asegurar e informar técnicamente del impacto que sobre la vida humana y su ecosistema implicará determinado proyecto.

13 Solicitud de intervención No. 121571-2013-SI correspondiendo a una investigación de oficio.
14 Declaración de Río sobre Medio Ambiente, Principio 15.

La evaluación de impacto ambiental constituye un procedimiento administrativo científico-técnico, cuyo objetivo es identificar y predecir los posibles efectos que generarán sobre el ambiente una determinada actividad, obra o proyecto, de tal forma que puedan ser cuantificados y ponderados en el proceso de toma de decisiones. Permite evaluar los impactos que una actividad, obra o proyecto pueda producir sobre un ecosistema en particular, de tal forma que se pueda prevenir, controlar, mitigar y compensar tales impactos. Además de incorporar la participación de las comunidades que podrán verse afectadas para que manifiesten sus preocupaciones, presenten sus argumentaciones y sean considerados actores fundamentales en la toma de la decisión final por parte del Estado.

Es clara la normativa nacional vigente que obliga al Estado a realizar evaluaciones de impacto ambiental como instrumento nacional para determinar posibles impactos sobre el ecosistema y como requisito previo ante una decisión final de una autoridad competente, incluso en materia de OGM. Debe partirse de los principios de precaución y de evaluación de impacto ambiental incorporados en la Constitución Política, junto a la reforma del artículo 50, Ley Nº 7412 del 3 de junio de 1994, donde se consagrada el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como la obligación del Estado de garantizar, defender y preservar este derecho. [15]

La Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 17 establece la obligatoriedad de las evaluaciones de impacto ambiental: "*Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental.*" Es claro entonces que existe un deber insoslayable de cumplimiento, con carácter legal y constitucional de contar con los estudios de impacto ambiental como requisito previo que pretenda el uso, consumo, manipulación, siembra o liberación de OGM, considerando las implicaciones que un proyecto de tal envergadura puede derivar en el ambiente y en la salud humana, se deben exigir medidas de control y mitigación de riesgos. La viabilidad ambiental debe tenerse como requisito previo a cualquier otro permiso que vaya a ser otorgado en materia de OGM. Y el artículo 118 del Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria es omiso en tal requerimiento.

Por otra parte y de fundamental consideración refiere el artículo 132 del Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria al considerar como "confidencial" toda la información científica o técnica que aporten las personas físicas o jurídicas interesadas en contar con un certificado de liberación al ambiente de granos genéticamente modificados aprobado por el Servicio Fitosanitario del Estado. Se violenta en forma desproporcional y sin razonamiento alguno, el derecho a la participación ciudadana consagrado en los numerales 9 y 50 de la Constitución Política que brindan la potestad a toda persona de participar en los asuntos donde se discuta una posible afectación al ambiente, así como documentos internacionales ratificados por el país sobre la materia. Además, cualquier persona ostenta el derecho de obtener información acerca de asuntos de interés público. El desconocer la información que fundamenta una decisión administrativa, limita radicalmente el derecho a la participación; no contar con la información, significa limitar la posibilidad de conocer, discrepar, oponer e interponer acciones tendientes a generar cambios.

Emergencias en el manejo, distribución y uso del gas licuado de petróleo (GLP).

La Defensoría viene trabajando en el tema del gas licuado de petróleo (GLP) desde hace va-

15 Otra normativa: Declaración de Río sobre Medio Ambiente, Principio 17; Convenio sobre Diversidad Biológica (Ley Nº 7416) artículo octavo, inciso g) del artículo 18 g); Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología artículo 15 y 16.

rios años, primero conociendo denuncias contra las empresas envasadoras del gas, las cuales carecían de la viabilidad ambiental aval de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), y luego por la ubicación de los cilindros de gas en negocios, la venta al por menor de estos y la falta de odorizante (etilmercaptanos) necesario para detectar fugas de gas. Luego de varias acciones con las diferentes instituciones se logró que las empresas que envasan el GLP o gaseras cumplieran con el aval de la SETENA.[16] La experiencia en el país ha demostrado lo destructiva que puede resultar la explosión de un solo cilindro de gas de uso doméstico y cuando, en caso de accidente, se ven involucrados varios cilindros, el poder destructivo y el factor riesgo se incrementa considerablemente.

Actualmente, se tiene en estudio una denuncia sobre el estado de conservación de los cilindros de gas, la falta de mantenimiento de estos y las deficiencias de la válvula de acople rápido que tienen los cilindros de 25 libras, la cual ha sido muy cuestionada por el Cuerpo de Bomberos y otros especialistas, ya que no es muy segura y se puede presentar fugas y accidentes con su uso, como ya ha sucedido.[17]

En el país la normativa referente a la tenencia de cilindros de gas, tanto doméstica como comercialmente, es bastante reducida, aunque sí existen reglamentos sobre el diseño, construcción y operación de plantas de almacenamiento y envasado para gas licuado de petróleo (GLP), además de las normas del Cuerpo de Bomberos (norma NFPA 58, Código del Gas Licuado de Petróleo de la Asociación Nacional de Protección contra el Fuego) referente a distancia y otros requisitos de igual importancia. La Defensoría, considera indispensable que se elabore un decreto sobre el uso y la tenencia de cilindros de gas en la industria alimentaria y de uso doméstico en pequeña escala, que integre las normas técnicas del Cuerpo de Bomberos, ya que cada día, existen más familias y negocios que prefieren la utilización de esta fuente de energía al ser más económica que el uso de la electricidad, y en Costa Rica no existe una tradición de uso de gas y los cuidados que se deben tener para su manipulación.

De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Salud, desde febrero de 2013 se constituyó una comisión interinstitucional ad hoc para analizar el tema de la reglamentación sobre seguridad humana y protección contra incendios, lo cual incluye el adecuado manejo del GLP. Dicha comisión está conformada por ese ministerio, el Cuerpo de Bomberos y el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos, la cual está revisando el marco normativa existente con el fin de elaborar una propuesta para realizar los ajustes necesarios que permita a los inspectores del Ministerio de Salud supervisar adecuadamente que los establecimientos comerciales y sitios de reunión públicos y privados, cuenten con los requisitos que garanticen la seguridad de sus ocupantes. En el tema del manejo, distribución, venta al por menor y utilización de los cilindros de GLP también se presenta el problema de un inadecuado control por parte de las instituciones competentes.

Al respecto llama la atención, que pese a la vigencia de la Ley General de Salud y el Reglamento sobre Higiene Industrial, que establecen medidas de control a las empresas responsables y que desde el año 2002, el Ministerio de Salud había manifestado que se estaba trabajando en un decreto denominado "Manual de Procedimientos para la regulación, venta, distribución de cilindros portátiles (DOT) e instalación de tanques estacionarios (DOT y ASME) de gas LP en negocios comerciales", el cual se encontraba en consulta ante el Ministerio del Ambiente y Energía, a la fecha persiste la falta de controles y normativa específica en relación con el manejo de los cilindros de gas.

Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes considera necesario, que se convoque a una comisión interinstitucional en la cual intervengan el Ministerio de Salud, el Ministerio del Ambiente y Energía, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el Instituto Nacional de Seguros –Ingeniería en Prevención-- con el fin

16 Solicitudes de intervención No. 14836-23-2003, 17624-23-2004, 12080-2007 y 111923-2012.
17 Solicitudes de intervención No. 96293-2012-SI y 119796-2013

de plantear una estrategia para elaborar un sistema de control eficiente, en donde cada una de estas instituciones juega un papel importante en el mercado del GLP en el país y que en conjunto se tomen decisiones prontas para que uso del gas sea más seguro para los habitantes y evitar nuevos accidentes.

"En las investigaciones realizadas por la Defensoría sobre el manejo de los cilindros de gas, se ha emitido una serie de recomendaciones en diferentes informes finales, en donde se solicita mayor vigilancia del manejo, distribución y venta del GLP."

Defensoría de los Habitantes, 2013

En muchos casos puntuales, de utilización de cilindros de gas en negocios, se ha logrado que mejoren las condiciones de mantenimiento de estos, por ejemplo, que tengan mejor ventilación, que los cilindros estén anclados –dependiendo del tamaño--, que no se fume cerca de estos, entre otras. También se logró la correcta odorización del GLP por parte de RECOPE, a pesar de los problemas que se han presentado posteriormente. Asimismo, esta institución ha emitido las observaciones a los proyectos de reforma de los reglamentos vigentes.

Por disposición legal y en resguardo de la salud e integridad física de las y los habitantes corresponde al Ministerio de Salud regular y establecer las políticas para el manejo de productos peligrosos. En cumplimiento de su competencia, éste ha emitido una serie de reglamentos dirigidos a la regulación de las actividades que involucren productos peligrosos, que en concordancia con la Ley General de Salud, procuran la protección de los habitantes y sus bienes. Además de la labor de prevención y control que dicha normativa le impone a través de actos administrativos que tutelen la salud de la población como bien de interés público, ante casos particulares de industrias por ejemplo, que atenten contra su protección.

La efectividad de los programas propuestos dependerá en mucho de la existencia de una institución reguladora que tenga el apoyo político para realizar su misión, y además, se debe tener la certeza que cualquier violación detectada será procesada con rapidez. Para Costa Rica, esto es un gran reto, ya que no hay suficiente apoyo político para las propias instituciones del Estado, como se puede observar a partir de la falta de recursos económicos y humanos del Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente y Energía –en las que recae el mayor peso de fiscalización y control en el manejo, distribución y utilización del GLP--, además, a consideración de la Defensoría, se ha detectado mucho favoritismo con los industriales, por medio de prórrogas para realizar mejoras. Por lo tanto, cuando se comete una violación a la normativa, la administración, en la mayoría de los casos, tarda bastante tiempo en penalizar a la industria y es muy permisiva en dejar que ésta continúe funcionando, pese a las fallas existentes.

Finalmente, es necesario indicar que en las últimas semanas se ha conocido que una empresa que comercializa el GLP va a adquirir nuevos cilindros con válvulas de rosca, en lugar de la utilizada mayormente en el país –válvula de acople, la cual es la responsable del 80% de las emergencias con GLP en el país según el Cuerpo de Bomberos--, lo cual es un avance para que las demás empresas también renueven los cilindros de gas con este tipo de válvula. Asimismo, el Ministerio del Ambiente y Energía anunció[18] en medios de comunicación que se planea implementar un código de barras para monitorear cada cilindro de gas que circula en el mercado, determinar quién los llena y que su vida útil no sea mayor a 10 años.

Pese a la dilación en su ejecución, no puede negarse lo acertado de la ejecución de estas medidas. Esta institución continuará dando seguimiento al funcionamiento de las envasadoras de GLP así como al manejo y distribución de los cilindros de gas, a una correcta y continúa odorización del producto y que las normas que se están valorando lleguen a publicarse. La seguridad humana es primordial para la institución y realizará las acciones necesarias para que se logre reglamentar la actividad correctamente y que exista un trabajo interinstitucional que fiscalice y controle adecuadamente el mercado del GLP, con el fin de que la utilización del GLP

18 Solano, Jacqueline. En Diario Extra: "Obligan a gaseras incluir código de barras", Nacionales, 18 de marzo de 2013. San José, Costa Rica

en el país genere menos accidentes y se ofrezca más seguridad para las y los habitantes.

5. Necesaria regulación y adecuado manejo de los rastrojos generados por la actividad piñera: la Mosca del establo.

Tal y como se ha señalado en informes anuales anteriores, la Defensoría ha conocido varias denuncias respecto a la proliferación de la mosca del establo (stomoxys calcitrans) en los cantones de Siquirres, San Carlos, en comunidades de la zona caribeña y de la vertiente norte del país en donde se ha expandido el cultivo de la piña. Las denuncias han sido presentadas mayormente por ganaderos que han visto sus hatos afectados por la proliferación de la mosca del establo, ocasionándoles pérdidas debido a que las reses, ante el ataque de estos insectos, se estresan, dejan de comer, producto de lo cual pierden peso, bajan la producción de carne o leche, pueden perder a las crías antes de nacer o incluso llegar a morir. El problema yace en el inadecuado manejo de los rastrojos o desechos agrícolas de algunos cultivos, como en este caso, de la piña, ya que la mosca del establo se caracteriza por completar su ciclo biológico en dicho rastrojo y por reproducirse en grandes cantidades, afectando enormemente al ganado bovino, por ser en general el blanco más cercano.

La metodología de intervención utilizada para la atención de esta temática consistió en la realización de convocatorias a los denunciantes y a las autoridades competentes (Servicio Nacional de Salud Animal y del Servicio Fitosanitario del Estado) a reuniones de trabajo para conocer directamente la situación denunciada y las acciones correspondientes llevadas a cabo para su atención. De este modo se logra acercar a las partes y colaborar en el proceso de solución de la problemática, propiciando la coordinación entre diferentes entes sociales, el trabajo en equipo y una efectiva participación ciudadana.

Con base en la información recopilada durante el proceso de investigación, fueron identificadas varias debilidades en el accionar de la Administración:

- La primera debilidad se refiere a la falta de coordinación entre el Servicio Nacional de Salud Animal y el Servicio Fitosanitario del Estado, a pesar de pertenecer ambos al Ministerio de Agricultura y Ganadería, ya que en la práctica, se prestaba un servicio ineficaz ante la problemática.
- La segunda debilidad trata acerca de la falta de conocimiento de las responsabilidades y competencias de cada Servicio, ya que el Servicio Fitosanitario del Estado manifiesta que la plaga de la S.calcitrans no es de su competencia legal por cuanto no se trata de una plaga fitosanitaria, es decir que afecte los cultivos, sino de una plaga pecuaria que afecta al ganado. Mientras que, por su parte, el Servicio Nacional de Salud Animal alega que si bien la plaga es pecuaria, ésta se puede presentar debido al manejo inadecuado de los desechos y rastrojos de cultivos como el banano, piña y palma aceitera, lo cual es resorte de primer orden del Servicio Fitosanitario del Estado.
- La tercera debilidad detectada es la poca claridad científica en cuanto a la naturaleza y comportamiento de la plaga debido a la escasa investigación nacional en este campo, a pesar del impacto que ha tenido de la mosca S.calcitrans en la ganadería como producto del gran desarrollo de diversas actividades agrícolas y pecuarias que de no llevarse a cabo de forma ordenada, adecuada y planificada pueden contribuir a la proliferación de la plaga.

En atención de estas debilidades, la Defensoría elabora un plan de acción dirigido al Ministerio de Agricultura y Ganadería para iniciar un proceso de conocimiento y de atención de la problemática de la mosca del establo, el cual comprende: la modificación del anterior plan de acción conjunto SFE-SENASA; requerir del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria realizar investigación en este campo; y, la realización de actividades de capacitación en el tema. Este plan fue presentado a la señora Ministra de Agricultura y Ganadería, por la señora Defensora de los Habitantes, actividad que además permitió que la

Ministra pudiera conocer de primera mano las denuncias de los habitantes y el accionar de las dependencias a su cargo, en un acto de transparencia y rendición de cuentas, cumpliendo así con el compromiso adquirido por la Institución. La señora Ministra, aprobó la Directriz Ministerial DM-389-2010, mediante la cual el Ministerio de Agricultura y Ganadería pone en ejecución el Plan de Acción propuesto por la Defensoría.

La Defensoría, en atención a estas acciones y deberes pendientes, emite una serie de recomendaciones al Ministerio de Agricultura y Ganadería, usando su magistratura de influencia, y que se logre que la Administración adopte políticas adecuadas que busquen la satisfacción de los intereses y el respeto de los derechos de los habitantes. 19 Durante la fase de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones giradas, nuevamente se convocó a los y las funcionarias del Ministerio a reuniones de información y rendición de cuentas, entre otras muchas acciones que buscan el desarrollo oportuno y acertado del buen gobierno, por parte de la Administración. De esta forma, se recibe el informe de la señora Ministra de Agricultura y Ganadería, mediante oficio número DM-027-2013 del 18 de enero de 2013, en el cual se informa detalladamente sobre las acciones ejecutadas:

- La elaboración, publicación e implementación de directrices ministeriales, incluida la DM-1043-11.
- La publicación del decreto número 37358-MAG del 28 de agosto de 2012 "Reglamento para el manejo de rastrojos, desechos y residuos de origen animal y vegetal para el control de plagas".
- La asignación de personal en forma permanente para la fiscalización de la implementación de las buenas prácticas agrícolas en el manejo de los rastrojos.
- Labores de capacitación, asistencia técnica y divulgación de buenas prácticas agrícolas en el manejo de rastrojos de la piña.
- La publicación de un Manual de Buenas Prácticas Agrícolas para la producción de piña (2010) y de un Manual Técnico para el manejo de los rastrojos en el cultivo de piña (2012).
- La realización de investigaciones científicas para la atención de la problemática y la creación formal del Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología Agrícola para la Piña, con atención particular al manejo del rastrojo y el control de la mosca del establo.
- La creación de un proyecto de Plataforma nacional de producción y comercio responsable de la piña, iniciativa facilitada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y dirigida conjuntamente por el MAG y el MINAET, como espacio para fomentar el diálogo activo y permanente ente los diferentes interesados en mejorar el desempeño social, ambiental, económico y productivo de la actividad piñera.
- La elaboración de un Plan de Acción multisectorial e interinstitucional para atender la problemática, con la participación de instituciones públicas, empresas productoras y comercializadoras del sector privado, organizaciones de las comunidades afectadas y organizaciones no gubernamentales; y
- Prohibición de derribo de rastrojos por un plazo de 90 días en la zona de Cutris de San Carlos, por resolución SENASA-DG-R-037-2012 del 6 de julio de 2012 y la designación de personal del Servicio Nacional de Salud Animal y del Servicio Fitosanitario del Estado para la coordinación de labores de seguimiento y atención de denuncias.

19 Los resultados de la investigación se presentaron mediante el informe final, oficio número 13799-2010-DHR del 8 de diciembre de 2010.

Sobre la gobernanza marino-costera.

Es por medio de las políticas públicas que la administración busca lograr un grado razonable de unión social sobre aspectos que directamente interesan a la colectividad como un todo, lo que incluye de manera particular a sectores sociales y económicos determinados que quieren ver satisfechos sus intereses y pretensiones, como lo procuran los actores del sector pesquero nacional. La gobernanza marina democrática es una exigencia nacional, en la cual se debe dar una interacción permanente, coordinada, concertada, transparente, legalmente responsable, participativa con carácter equitativo e inclusivo, y que dé respuesta a las necesidades de todos los actores involucrados cuyo resultado debe ser un significativo cambio social y económico para el sector pesquero nacional. Esto es lo que podríamos llamar una gestión de "buen gobierno".

"La Defensoría ha podido comprobar el divorcio existente entre la institucionalidad pública llamada a regentar el tema marino-costero y la sociedad civil representada por los pescadores, en su versión organizada o individualizada, esto por cuanto la institucionalidad no ha podido adoptar políticas públicas consensuadas que den una efectiva respuesta a corto, mediano y largo plazo a las exigencias que por muchos años les han hecho llegar los integrantes de este desvalido sector, en especial, el sector pesquero artesanal, lo que ha llevado a la acumulación de una serie de problemas generadores de conflictos que han acentuado los desequilibrios y tensiones existentes."

Defensoría de los Habitantes, 2013

En este marco, la actividad gubernamental está influyendo negativamente en el balance social que debe darse en esta área del sector agroalimentario; el rechazo frecuente a las denominadas "políticas públicas", provenientes en especial del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), está produciendo una ingobernabilidad en el sector, aumentada con la poca o nula incidencia en el mismo de parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), rector del Sector Agroalimentario, y del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), por ser el rector político materia ambiental, el cual, por competencia, tiene responsabilidad también en el manejo y protección del recurso marino.

La experiencia institucional ha evidenciado que son varios los problemas que afectan al sector pesquero: la urgente necesidad de realizar un ordenamiento espacial marino; la promoción y consolidación de las Áreas Marinas de Pesca Responsable; la revisión anual de embarcaciones; el subsidio de combustible; el otorgamiento, cancelación y tipología de licencias de pesca; la determinación de vedas y subsidio a pescadores afectados por la misma; el control en el desembarque de producto pesquero en muelles privados o públicos; la exportación e importación de aletas de tiburón; la necesidad de la investigación científica y técnica sobre las poblaciones de especies marinas en peligro de extinción; la vigilancia policial marítima; la revisión de la normativa marina y de la organización estructural de la institucionalidad pública atinente. Y fue en la atención de una de estas problemáticas, concretamente sobre la matanza de tiburones que se ha venido dando en aguas nacionales como internacionales,[20] donde fue evidenciado y analiza el desorden institucional y legal del Estado para poder atender en forma adecuada la gestión de los recursos marinos y costeros.

Dicha investigación permitió visualizar los diferentes intentos del Estado por crear iniciativas públicas tendientes a "ordenar el recurso marino y costero" tales como:

- Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva, Decreto Ejecutivo N° 32731 se le otorgó el rango de asesor científico ad honorem del MINAE y buscaba la protección de los recursos esta zona dada la sobre explotación por la actividad pesquera.
- Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora" para desarrollar un ordenamiento y fomento del sector pesquero y acuícola marino-continental, para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades costeras.

20 Solicitud de intervención No. 60312-2010-SI, oficio No. 03259-2013-DHR del 06 de marzo del 2013.

- Creación de la Dirección Marino Costera por medio Decreto Ejecutivo N° 36437-MINAET para asesorar y apoyar al MINAET y los otros entes gubernamentales encargados de la promoción, planificación y desarrollo sostenible de los recursos marinos y marino costeros.
- Creación de la Comisión Técnica Consultiva de los Recursos Marinos y Costeros, creada como parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES), Decreto Ejecutivo Nº 23671-MIRENEM-MIDEPLAN, encargada de velar por las acciones requeridas para proteger los recursos marino-costeros.
- Con el Decreto Ejecutivo Nº 23665-MIRENEM se constituyó la Comisión sobre la Zona Marítimo Costera, cuya función principal fue la de brindar asesoría al Estado Costarricense en materia marina y costera.
- Creación del Consejo de Expertos en Competitividad de la Pesca y Acuicultura, Decreto Ejecutivo N° 35188-MAG, publicado en La Gaceta N° 99 de 25 de mayo de 2009, como órgano técnico consultivo del Poder Ejecutivo y responsable de asesorar y orientar a las autoridades públicas en el tema del desarrollo de políticas, planes y procedimientos, acordes con la meta de competitividad del Sector Pesquero y Acuícola de nuestro país.
- Emisión de la "Declaratoria de Política Nacional Pesquera", por Decreto Ejecutivo N° 35260-MAG, en su artículo 1 declara Política Nacional prioritaria, el impulso al Desarrollo Sostenible de las Actividades y las Comunidades Pesqueras y Acuícolas del país.
- Creación del Consejo Nacional del Mar, Decreto Ejecutivo N° 36005-MP-MINAET-MAG-SP-MOPT-TUR-RE, pretendió la toma de decisiones de muy alto nivel político sobre el recurso marino del país, considerando de vital importancia la adecuada y obligada coordinación entre las entidades e instituciones del Estado que tienen determinada responsabilidad en el manejo y conservación de los recursos costeros y marinos.

Tanta iniciativa hace evidente el total desorden institucional y legal del Estado para poder atender en forma adecuada la gestión de los recursos marinos y costeros. Con el agravante de que estas propuestas en su mayoría han sido infructuosas en el logro de sus objetivos, principalmente por no haber consultado para su elaboración a todas las partes involucradas; los pescadores han sido reiteradamente los no convocados para su elaboración y puesta en ejecución.

Finalmente la actual administración del Gobierno de la República, el 20 de diciembre de 2011 constituyó e integró, nuevamente sin participación de pescadores, la "Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina", a la cual se le asigna como responsabilidad el revisar la actual institucionalidad pública sobre la materia marino pesquera, a fin de identificar sus debilidades y fortalezas para que como aporte proponga políticas y acciones concretas que permitan una adecuada protección y gestión marino-costera, considerando aspectos de carácter social, ambiental y económico. La Comisión construyó su propia definición del concepto gobernanza en los siguientes términos: *"Aquellos procesos que inciden sobre la gestión de los espacios marinos bajo jurisdicción del Estado costarricense, considerando el carácter público de los recursos marinos y costeros, su necesaria conservación y aprovechamiento sostenible, la aplicación del ordenamiento jurídico y el ejercicio de la soberanía nacional."* La Comisión llega a la reiterada conclusión de que existe una degradación de los ecosistemas marinos y una sobre explotación de sus recursos, además del uso de los espacios marinos para actividades ilícitas. Además se concluyó sobre la "… necesidad que tiene el país de definir una política clara e integral que armonice y complemente las políticas en el marco de cuatro ejes críticos: 1) aprovechamiento sostenible de recursos, 2) conservación de recursos, 3) navegación y puertos, y 4) seguridad en el mar. Esa política obligaría a un alineamiento de la legislación vigente así como de la institucionalidad necesaria para la ejecución de la misma."
Se giran una serie de recomendaciones tendientes al establecimiento de una superior de alto nivel y de carácter permanente, que se ocupe de la definición de las políticas nacionales mari-

no-costeras que garanticen la gestión integrada de las instituciones responsables; revisión de la Ley de Creación del INCOPESCA al considerar inaceptable que los concesionarios participen directamente en su aprobación; impulsar la aprobación de varias propuestas normativas sobre la materia[21], planes de desarrollo y ratificación de convenios internacionales; promover la investigación integrada e interdisciplinaria, así como la capacitación de costarricenses en ciencias y campos técnicos y académicos sobre la materia y proponer y oficializar una visión país para garantizar el aprovechamiento sostenible, seguridad y conservación de nuestros espacios y recursos marinos.

Como resultado de la investigación y de las recomendaciones vertidas por la Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina, el Gobierno de la República hace propias las conclusiones y recomendaciones antes transcritas, y crea como "autoridad superior", por medio del Decreto Ejecutivo N° 37212-MINAET-MAG-SP-MOPT, la Comisión Nacional Marina (CNM), la cual funcionará como órgano permanente de alto nivel administrativo, y constituirá la autoridad máxima de articulación y gestión integrada entre las diferentes instancias del sector público, que integran la institucionalidad marina costarricense.

Considera la Defensoría que en la integración de la Secretaría Técnica de dicha Comisión debió contar también con el apoyo técnico de la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Seguridad Pública; del Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Aduanas; y del Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Servicio Nacional de Salud Animal; al ser todas instancias administrativas con competencia sobre actividades que directa o indirectamente se realizan en materia de pesquería y aprovechamiento del recurso marino, incluyendo por supuesto, a representantes de las y los pescadores. Es claro que la existencia de esta nueva Comisión es reflejo de la ausencia de una histórica política nacional coherente y con un enfoque claro, que alinee los objetivos y políticas nacionales tanto sobre los espacios marinos como sobre la navegación, la seguridad marítima, el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros, la conservación de los recursos marino-costeros y la protección de la vida humana en el mar. Asimismo, el Estado ha quedado debiendo las exigencias sociales en áreas relativas a seguridad, pesca y conservación.

Por ello, enorme reto tiene por delante la recién creada Comisión Nacional Marina en cuanto a realizar un exhaustivo análisis sobre la vigencia, funcionalidad y operatividad de algunas de las instancias administrativas comentadas, siendo prioritario la realización de las reformas legales necesarias para evitar que se continúe con el desorden administrativo, duplicidad y traslape de funciones existentes.

"Si bien son varias las problemáticas por analizar generadas por esta ausencia de gobernanza en la gestión del recurso marino y costero, la Defensoría de los Habitantes recientemente ha iniciado una investigación con el objetivo de promover la creación y consolidación de las "Áreas Marinas de Pesca Responsable". Este modelo de gestión que busca la conservación marina y la explotación racional del recurso por medio de la aplicación de los principios básicos de una Pesca Responsable, es precisamente lo que buscamos apoyar desde la Defensoría."

Defensoría de los Habitantes, 2013

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 económica de subsistencia, demandan todo el apoyo estatal que sea necesario como complemento a sus exigencias de superación económica; por ello, el Estado costarricense debe diseñar, en conjunto con representantes de estas comunidades acciones concretas y viables que busquen el equilibrio deseado de explotación racional y sostenible de la naturaleza y superación social y económica del ser humano.[22]

21 Entre estas Ley de Navegación Acuática; Ley de Espacios Marinos; la Estrategia Nacional de Control y Vigilancia Marítima; el Plan de Desarrollo Pesquero y Acuícola; la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa

22 Solicitud de intervención No. 123540-2013-DHR.

Avances en el acceso a una vivienda digna.

La Defensoría ha venido impulsando acciones concretas dentro del Sector Vivienda con el fin de acelerar los procesos tendientes a mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios que brinda el Estado con el fin de cumplir las demandas de las y los habitantes, como principales beneficiarios de lo ejecutado y siempre buscando una adecuada rendición de cuentas. Desde el informe de labores 2009-2010 la Defensoría de los Habitantes visualizó que una deuda importante que tiene el Estado costarricense es la ausencia de **una Política Pública Nacional de Vivienda** que garantice un verdadero acceso a vivienda a la clase más necesitada del país. Como producto de esa necesidad desde el 2010 el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos inicia un acercamiento con las instituciones del Sector Social y pone en consulta interna y externa en su página web la Política Nacional de Vivienda, con el fin de contar con las observaciones de todos los actores de la sociedad; la propuesta consta de 5 ejes temáticos a saber, político administrativo, socio cultural, ambiental, físico espacial y económico financiero y tiene dentro de sus retos principales el reducir el déficit habitacional.

La política ha sido formulada bajo el enfoque de derechos humanos, en procura de impulsar la vivienda adecuada y polifuncional; incorporando las opiniones de los representantes de los diversos sectores sociales y principalmente de las propias familias beneficiarias de los programas de vivienda. Su ejecución pretende lograr una visión integral para facilitar vínculo de continuidad entre las acciones de la política con los subsiguientes planes de desarrollo y ordenamiento territorial de Costa Rica, permitiendo a su vez la definición de estrategias de consolidación del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en el corto, mediano y largo plazo. No cabe duda que la aprobación de la Política Nacional de Vivienda y su debida implementación es un reto para el país.

En el informe 2009-2010 la Defensoría demostró que el país no contaba con instrumentos legales para brindar una respuesta oportuna a sus habitantes en casos de una emergencia. Se evidenció la ausencia de comités locales de emergencia, la atención desarticulada de algunas instituciones, la poca claridad de la responsabilidad centralizada, la ausencia de protocolos de atención, la no incorporación de los mapas de amenazas en los planes reguladores municipales, la inexistencia de una lista única de damnificados, entre otras cosas.

Esa ausencia de mecanismos que permitieran que los y las habitantes lograran estabilizarse y encontrar una solución a su problema en un tiempo prudencial, determinó la necesidad de conformar la primera Comisión Técnica sobre el tema. Desde la Comisión de Tramitología, liderada por el MIVAH y siendo la Defensoría observadora y testigo, se impulsa el trámite de todos los proyectos de vivienda en conjunto con las instituciones involucradas en el tema, Ministerio de Salud, Entidades autorizadas, Municipalidades, Empresas desarrolladoras, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Electricidad, Secretaría Técnica Nacional Ambiental, entre otros.

Lidera también el MIVAH y participa la Defensoría como observadora y testigo, la Comisión del Triángulo de la Solidaridad, La Carpio, Tormenta Tomas; en donde, en conjunto con las instituciones involucradas del sector social, municipalidades y empresa privada, se busca acelerar los trámites administrativos de los proyectos de vivienda, además de ser fuente rica en información para mantener a las familias debidamente informadas.

A cuatro años del terremoto de Cinchona muchas familias ya cuentan con su casa, sin embargo, queda un grupo importante que todavía está a la espera de su vivienda. La Defensoría continuará como con su participación en la Comisión de tramitología en atención a estos proyectos inconclusos. Del mismo modo, está pendiente la solución de vivienda de muchas de las familias afectas por la Tormenta Tomas, así como se está a la espera de iniciar con el proceso de atención a las familias afectadas por el Terremoto de Nicoya, del pasado 5 de septiembre de 2012.

El tratamiento de estas situaciones según la legislación ordinaria vigente, ha sido el mayor obstáculo con el que se ha encontrado la institucionalidad costarricense. Desde el año 2009[23] la Defensoría llamó la atención de las autoridades debido a que el tiempo de respuesta para las y los habitantes se estaba haciendo demasiado largo, generando incertidumbre para las familias afectadas: *"(…) 1. Una de las principales reflexiones que se plantea en cuanto a la atención del tema de vivienda de las personas afectadas por el Terremoto del 8 de enero del 2009, es la referida a la capacidad real de respuesta de la institucionalidad costarricense para una emergencia como la acaecida, tanto de forma inmediata con soluciones de vivienda provisionales, como permanente con soluciones definitivas."* No obstante lo anterior, y a pesar de que el Estado no contaba con un protocolo para atender en el tema de vivienda, emergencias de la magnitud del Terremoto del 8 de enero del 2009, las instituciones han desarrollado mecanismos de coordinación que han permitido brindar soluciones en un tiempo relativamente corto.[24]

"Todos los desastres naturales de los últimos cuatro años evidencian que somos un país vulnerable de emergencias y que se requiere de modificaciones puntuales en el tema. La Defensoría ha insistido ante las autoridades, tanto al MIVAH como al BANHVI, sobre la necesidad de crear un apartado especial de atención de emergencias, en donde se aceleren los procesos y se atiendan a las personas afectadas de manera prioritaria. La normativa ordinaria no contempla de forma integral situaciones como las que se han tenido que atender, sea personas con beneficios otorgados con anterioridad o bien habitantes que no son propietarios de sus terrenos o personas solas."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Además se recomendó al Banco Hipotecario de la Vivienda hacer una reforma en la ley para beneficiar a las familias afectadas producto de una emergencia: *"Valorar la posibilidad de realizar las modificaciones o inclusiones que juzguen necesarias en la normativa del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, para dar solución de vivienda ante situaciones de emergencia."* En oficio No. 14363-2011-DHR del 29 de noviembre de 2011 la Defensoría reitera la necesidad de una normativa especial para la atención de las emergencias.

Producto de los informes de laDefensoría, de la labor realizada en las comisiones técnicas, es que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos ya cuenta con una propuesta de modificación a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda para incluir el régimen de atención de soluciones de viviendas de interés social en casos de emergencia. Al respecto se cuenta con un primer borrador actualmente en revisión el Ministerio de Vivienda, documento que será puesto en consulta a todo el sector social, actuando así de conformidad con los principios de transparencia y gestión responsable. Esta Defensoría se mantendrá en comunicación constante con ese Ministerio y espera que pronto la propuesta sea una realidad.

Adicional sobre este tema, la Cámara de la Construcción presentó una iniciativa para hacer una reforma integral a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que tiene ya 25 años de creada. Para su revisión se realizó un taller en diciembre del 2012 que convocó a todos los sectores sociales: gobierno, instituciones de control, sociedad civil y sector privado. Uno de los ejes temáticas principales fue la "Atención de Emergencias y Precarios" con el objetivo de ejecutar los cambios necesarios para la atención efectiva y eficiente de emergencias por eventos de la naturaleza; definir cómo se podría lograr una solución a la atención efectiva de emergencias en un plazo menor a 6 meses. Al respecto el señor Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, señaló que desde el Ministerio se estaba trabajando una propuesta en ese tema, por lo que sugirió que no se contemplara dentro de la reforma.

Otro de los temas en los que la Defensoría ha puesto especial interés y señalado con anterioridad [25], es la necesidad de la creación de una lista única de afectados. En la atención del terremoto de Cinchona las instituciones no se habían puesto de acuerdo y hacían listas de personas afectadas sin al final saber, a ciencia cierta, cuál era la lista oficial. A partir de la atención de la emergencia ocasionada por la Tormenta Tomas, el Ministerio de Vivienda y

23 Expediente 42094-2009-SI, oficio 12016-2009-DHR Informe Final con Recomendaciones.
24 Oficio 12016-2009-DHR Informe Final con Recomendaciones, pág. 54.
25 Expediente 42094-2009-SI, Informe Final oficio No. 12016-2009-DHR.

Asentamientos Humanos cuenta en su página web con un apartado especial donde incorpora a las personas afectadas que han sido debidamente reportadas por las Municipalidades, por el IMAS, por la Comisión Nacional de Emergencias, por el Ministerio de Salud y/o por los mismos funcionarios del Ministerio de Vivienda, ordenándose así los procesos y dando seguridad a las y los habitantes al verse incorporados en una lista.

Debe además agregarse que en el Informe Anual de Labores 2011-2012 esta Defensoría ya había planteado la problemática sobre delegación de competencias por parte de las entidades autorizadas a terceros para la conformación de las listas de beneficiarios. Fue en el oficio No. 00692-2013-DHR de fecha 17 de enero de 2013[26] donde se analizó como un problema que se presenta a nivel nacional afectando la satisfacción del derecho a la vivienda para las poblaciones de menores recursos: *"No puede entonces la conformación de listas de beneficiarios constituirse en un negocio per se, o bien, la construcción de proyectos de vivienda, una inversión vista desde el punto de vista de su rentabilidad para la empresa, dejando de lado que es una labor delegada por el Estado que pretende hacer efectivo un derecho humano: el derecho a la vivienda digna."* [27]

A partir de lo señalado en ese informe anual con ocasión de lo ocurrido en el Proyecto de Vivienda El Jícaro II y debido a la insistencia de esta Defensoría con las autoridades del sector social, se ha visualizado la necesidad de que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos elabore lineamientos generales de cómo se deben de seleccionar los beneficiarios, que asuma su rectoría para evitar caer en una crisis de gobernanza y delegar en el sector privado una tarea que le corresponde únicamente al Estado.

Otro tema que le preocupa a este Despacho refiere a que a los y las habitantes que se presentan ante las entidades autorizadas a solicitar un beneficio de bono de vivienda y que no calificaron o calificaron pero no lograron, por espacio, una solución en el proyecto, la entidad autorizada no les está dando una respuesta por escrito. A partir de la experiencia vivida en el Jícaro II sobre la situación antes indicada, esta Defensoría llamó la atención tanto del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos como del Banco Hipotecario de la Vivienda para que en la construcción del Proyecto de Vivienda Jícaro III operando como entidad autorizada el Grupo Mutual Alajuela La Vivienda, se tome en cuenta a las familias que no lograron una vivienda en el Jícaro II pero sí calificaron y no cuentan con documento que así lo acrediten. Además es necesario que el MIVAH establezca un tope de familias a calificar según las soluciones de viviendas a desarrollar en cada proyecto. Con el fin de rescatar los principios que caracterizan un buen gobierno, es necesario que el sistema sea transparente con las y los usuarios, les responda por escrito sus peticiones y además informé de manera clara y oportuna sobre cuál es el procedimiento para optar por un bono de vivienda.

Patrimonio Histórico y Arquitectónico: logros del 2012.

De acuerdo con la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica No. 7555, y tratados internacionales suscritos[28], es obligación del Estado velar por la protección y conservación del patrimonio declarado y no declarado del país, además de establecer el presupuesto ordinario anual necesario para cumplir con las obligaciones legales prescritas cuando el titular del derecho sea un ente público.[29] Siendo importante resguardar las obras culturales e históricas del país en buen estado y estimular a la ciudadanía costarricense para que las conserve y promueva su belleza.

26 Expediente 95162-2012-SI

27 Informe Anual 2011-2012, pág. 55.

28 Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural suscrita por Costa Rica el 23 de noviembre de 1972 y publicado el 16 de noviembre de 1976, Ley No. 5980; Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Convención de San Salvador), aprobada el 16 de junio de 1976 y ratificada por Costa Rica mediante Ley No. 6360.

29 Sobre el tema la Procuraduría General de la República se ha pronunciado, Dictamen número C-210 del 30 de julio de 2001.

El crecimiento de las ciudades y el desarrollo en el país, han provocado la pérdida en el reconocimiento de la identidad nacional remanente en varios inmuebles. Ante esta realidad, el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) tiene una gran responsabilidad en proteger y conservar el patrimonio de las y los costarricenses y debe realizar las acciones correspondientes para que la pérdida de inmuebles con gran valor histórico y arquitectónico no continúe. Para lograr lo anterior, la coordinación entre instituciones es primordial para la protección y conservación del Patrimonio Histórico y Arquitectónico, más cuando los inmuebles declarados son propiedad del Estado.[30]

"En Costa Rica existen muchos inmuebles que tienen gran valor histórico y arquitectónico, pero debido a la falta de recurso tanto humano como material, no se ha logrado proteger muchas de estas estructuras y se procede a su demolición incluso por sus propietarios. Hasta tanto alguien se interese en solicitar la realización de los estudios de declaratoria de patrimonio histórico arquitectónico, existen inmuebles de gran valor que se encuentran actualmente en riesgo de ser deteriorados o demolidos.
Debe existir una intervención oportuna por parte del Estado, antes de que se deteriore el bien, con el fin de realizar las acciones correspondientes para la protección y conservación del inmueble cuando el propietario no lo puede, o no lo quiere, reparar."

Defensoría de los Habitantes, 2013

En el último año, ha habido avances importantes en la conservación del patrimonio y se logró que se declarara la Zona Americana de Quepos, de la cual se hizo referencia en el informe anual de la Defensoría de los Habitantes 2011-2012. Asimismo, actualmente la Municipalidad de San José está concluyendo las obras de restauración en la Antigua Botica Solera, a la cual esta institución le ha estado dando seguimiento por varios años.

La Defensoría ha venido insistiendo ante las autoridades de la Asamblea Legislativa sobre la importancia de proteger y conservar los edificios declarados patrimonio de su propiedad[31]. Acertadamente, en el año 2012 se inicia la restauración del Castillo Azul, obra que concluyó a inicios del año 2013 con un costo de 260 millones de colones aproximadamente y contó con el reforzamiento estructural de paredes, restauración de los elementos arquitectónicos del edificio y adecuación de éste para el cumplimiento de la Ley No. 7600.

Luego de conocer la denuncia de vecinos de Liberia por la declaratoria de patrimonio del Puente Real[32], en agosto de 2011, dicha estructura fue declarada Patrimonio Histórico y Arquitectónico, señalando el Ministerio de Cultura y Juventud que se va a invertir dinero en la restauración del puente para que pueda ser utilizado por la comunidad sin representar ningún peligro para la salud ni la vida de los habitantes del lugar. Durante el año 2012, el Ministerio de Cultura y Juventud realiza una serie de obras de restauración del inmueble, por un monto de 120 millones de colones y en febrero de 2013, se inaugura el puente totalmente restaurado. Dicho puente tiene una capacidad de carga de 10 toneladas de peso, por lo que pueden circular vehículos livianos, microbuses escolares, camiones pequeños y ambulancias. Este caso es modelo de cómo debería ser una declaratoria: proteger el inmueble y luego invertir en su restauración; sin embargo lograrlo dependerá de su estado de conservación y la capacidad de los propietarios para darle un adecuado mantenimiento a la estructura.

La misma situación se presenta con la Antigua Iglesia Católica de Santiago de Puriscal, declarada patrimonio histórico arquitectónico en agosto de 2012, la cual de acuerdo con lo indicado por el Centro de Investigación de Conservación del Patrimonio Cultural del MCJ, se está coordinando con la Municipalidad de Puriscal y con miembros de la Iglesia Católica para su restauración y reestructuración. Para lo anterior, se está incluyendo dentro del presupuesto de ese ministerio para el año 2014, un monto de 500 millones de colones para invertir en dicha obra, con la propuesta de que los otros dos entes citados inviertan, cada uno, la misma cantidad.

30 Sala Constitucional, Resolución No. 2010-15388 del 17 de setiembre de 2010.
31 Castillo Azul, declarado Monumento Nacional mediante Decreto Ejecutivo No. 6493-C, publicado en La Gaceta número 220 del 17 de noviembre de 1976. Antiguo Colegio Nuestra Señora de Sión, declarado Patrimonio mediante Decreto Ejecutivo No. 17987-C, publicado en La Gaceta número 33, Alcance No. 7, del 17 de febrero de 1988. Casa Rosada, declarado Patrimonio mediante Decreto Ejecutivo No. 33549-C, publicado en La Gaceta número 23 del 1 de febrero de 2007.
32 Expedientes 72354-2010 y 72371-2010

El desconocimiento y la falta de conciencia sobre el patrimonio, ha llevado a la pérdida de inmuebles en proceso de ser declarados patrimonio histórico arquitectónico e inclusive de estructuras declaradas o con gran valor patrimonial[33]. Tal fue el caso de la no declaratoria del Monumento de los Caídos de la Guerra del 48 en Pérez Zeledón, a pesar de su gran importancia histórica.

El MCJ no procedió a declarar patrimonio histórico arquitectónico la edificación como Monumento de los Caídos, argumentando que el monumento es importante para la comunidad, no así a nivel nacional. Es criterio de la Defensoría, que los inmuebles con valor patrimonial tanto histórico como arquitectónico, tienen significancia a nivel nacional, ignorando en el presente caso lo acontecido durante la "Guerra Civil de 1948 como hecho histórico nacional, particularmente los hechos acontecidos en Pérez Zeledón en marzo de 1948 así como los excombatientes que fallecieron en este sitio. Con criterios así se está perdiendo la tradición y una parte de la historia de Costa Rica.

Si bien el MCJ tiene la obligación[34] de emitir las disposiciones encaminadas a conservar o salvar los bienes culturales mediante acciones preventivas y correctivas, se considera que en el presente caso, a pesar que se conocía de la situación de este monumento, no realizó ninguna acción preventiva para evitar el deterioro del inmueble ni tampoco se trató de corregir los errores de procedimiento para que se realizara la declaratoria correctamente. Ante casos, la Defensoría emite una serie de recomendaciones tanto al Ministerio de Cultura y Juventud como a la Asamblea Legislativa mediante los informes anuales y oficios instándolos a conservar y proteger el patrimonio histórico y arquitectónico. Se señalan una serie de anomalías existentes y la falta de concienciación por parte de la población y de las autoridades del gobierno sobre la importancia de conservar nuestra historia y arquitectura a través de los inmuebles declarados; no obstante, el desinterés mostrado es preocupante.

Es preciso que se destine el contenido presupuestario a las diferentes instituciones del Estado para que le den el correcto mantenimiento a los inmuebles declarados y que están bajo su jurisdicción. Tal es el caso de la Escuela República de Argentina ubicada en Barrio México, la cual está bastante deteriorada y no se invierte dinero para su restauración, afectando tanto al inmueble como a la seguridad de los estudiantes de ese centro, en este caso la Defensoría ha tenido que acudir a los Tribunales de Justicia para que se realicen las obras necesarias[35].

Se reconoce la inversión en la restauración de inmuebles en propiedad del Estado, como las obras recientes realizadas en el Castillo Azul y la Botica Solera, pero aún falta mucho camino por recorrer, se indispensable que todas las instituciones asuman su responsabilidad en la protección del patrimonio histórico arquitectónico, entiéndase MCJ y demás entidades públicas que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional y la propia Constitución Política, les asigna la obligaciones en la materia – la creación de conciencia del personal de estas dependencias es fundamental –.

Es urgente una reforma a la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica, número 7555, sobre todo en cuanto a la recaudación de fondos para la conservación de los inmuebles patrimoniales, así como la incorporación de incentivos para los propietarios privados de tal forma que no consideren las declaratorias de patrimonio como un castigo sino como un honor de poseer una obra arquitectónica, con el fin de que se proteja y conserva la identidad cultural de nuestros antepasados y no permitir que se continúe demoliendo edificaciones de gran valor histórico. En esta temática también se ha considerado importante recurrir a la educación de las futuras generaciones, a través de los estudiantes del sistema educativo nacional, para que aprendan a valorar el patrimonio y contribuir para su preservación. La educación en ni-

33 Expedientes 80839-2011 y 83913-2011

34 Ley No. 4711 Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la Ejecución de Obras Públicas o Privadas puede poner en Peligro.

35 La Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes interpuso una coadyuvancia a un recurso de amparo presentado, Sala Constitucional expediente No. 12-013699-0007-CO

ños favorece un efecto multiplicador para concientizar a sus familiares de la importancia de conservar los inmuebles patrimoniales.

Por tal motivo en el 2012 la Defensoría trabajó en coordinación con el Centro de Investigación de Conservación del Patrimonio Cultural del MCJ, en la confección del folleto "Nuestro Patrimonio. Guía didáctica para niñas y niños", lo cual será acompañado de un módulo de educación dirigido a estudiantes de centros educativos declarados patrimonio histórico arquitectónico, con el fin de que los estudiantes conozcan la importancia y el valor histórico y arquitectónico de nuestro patrimonio y de los inmuebles donde reciben clases.

9. De la participación social en salud en la Caja Costarricense de Seguro Social: Un tema no consolidado.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce a la salud como un derecho inalienable[36] . Por lo tanto, las personas naturales y jurídicas pueden participar en el ámbito ciudadano, comunitario, social e institucional, con el fin de ejercer sus derechos y deberes en salud, gestionar planes y programas, planificar, evaluar y dirigir su propio desarrollo. En este sentido, si bien incipiente, cada vez más las organizaciones de la sociedad civil, han contribuido en la elaboración de agendas de políticas públicas, aportando cuestiones críticas y/o asesorando a las autoridades. Es imprescindible que los gobernantes inviertan en el fortalecimiento de las relaciones con los grupos organizados de la sociedad para lograr acuerdos que permitan avanzar en la satisfacción de las necesidades de los distintos sectores usuarios de los servicios.

A partir de esta premisa teórica, es posible admitir que en los procesos relacionados con la salud de la población, no pueden quedar reservados solamente a los proveedores de servicios de salud públicos o privados. Se requiere del concurso responsable de todos los actores (Estado y comunidad) para generar producción social de la salud. Incrementar la participación de la comunidad y estos grupos en los procesos relacionados con la salud podría no sólo permitir una mejor comprensión de los problemas institucionales, sino también contar con la información necesaria acerca de las necesidades de salud de las y los habitantes para su satisfacción. Esto permitiría además la participación activa de la población en la búsqueda de soluciones a los problemas detectados.

No obstante sí deben señalarse algunos iniciativas de participación en el escenario de la salud en los últimos años, muchos de los cuáles no han sido asumidos por el Estado, sino que han sido progresivamente cubiertos por organizaciones de la sociedad civil: organizaciones sociales para la promoción y defensa de los derechos de los y las pacientes; organizaciones de personas usuarias de los servicios de salud; organizaciones sociales que agrupan parientes, amigos, profesionales y referentes no profesionales alrededor de personas que padecen una determinada patología (alta presión arterial, enfermedades del corazón); agrupaciones de voluntariado que prestan un valioso soporte a determinados grupos de pacientes, por ejemplo a las llamadas personas sobrevivientes de cáncer; ONGs que promueven y defienden los derechos fundamentales de las y los usuarios de los servicios de salud frente a la gestión del Estado o bien de los prestadores privados, por ejemplo en materia de VIH/SIDA.

"La comunicación y difusión de información accesible sobre la gestión del Estado, genera una mejor comprensión por parte de la sociedad sobre los temas de la salud. Es en este sentido, la rendición de cuentas es una obligación de los Estados y de los proveedores de servicios de salud públicos y privados, y estar adecuadamente informado, es un derecho de los participantes/consumidores y de la sociedad en general. Desafortunadamente, en el ámbito sanitario, siempre han existido barreras legales y estructurales para que la sociedad civil participe de forma activa, permanente y efectiva en los procesos de la salud de la población."

Defensoría de los Habitantes, 2013

36 1. Declaración Universal de los Derechos humanos Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948

En América Latina, la sociedad civil tiene un discurso al margen de la política tradicional, y surge como una forma de reacción de la gestión pública del Estado. Sin embargo, la presencia de múltiples organizaciones, no siempre articuladas y a veces antagonistas no ha permitido aclarar su papel en los procesos de reforma al sector salud. En muchos países, los procesos de reforma al sector salud pretenden delegar la responsabilidad de las acciones de salud al sector privado "bautizado" sociedad civil, creando distorsiones y desigualdades entre la ciudadanía. Y otra opción es la marginación total de las organizaciones de la sociedad civil o su utilización como "transmisores" de las directivas estatales.

En la realidad costarricense, los términos anteriormente expuestos, son ejemplo claro de la situación de la CCSS. La idea de que la seguridad social y las garantías sociales costarricenses, no fueron erigidos con al apoyo de amplios sectores populares, no es una idea que se pueda rechazar con facilidad. En la década de los cuarenta, fueron precisamente los acuerdos con los sectores sociales representados por la Iglesia Católica y el Partido Comunista, los que generaron el Estado costarricense iniciara un intenso proceso de cambio hacia un Estado Social de Derecho.

Sin embargo debe admitirse que el patrón imperante en las últimas décadas respecto de la construcción y la consolidación de la seguridad social y las prestaciones sanitarias ha estado liderado por el Estado, contándose con una escasa participación social. Han sido pocas las experiencias exitosas, donde iniciativas ideadas y llevadas a cabo desde la comunidad fueron asumidas por el Estado, como lo fue el Hospital sin Paredes de San Ramón de la década de los años setenta con un sobresaliente resultado en términos participativos, sanitarios y social, que es quizá la experiencia sanitaria más clara que puede existir de un proyecto de atención primaria.

Es posible indicar entonces, que en Costa Rica en la construcción del derecho a la salud, la participación social a través de asociaciones de desarrollo comunal, juntas de salud o asociaciones de pacientes ha sido escasamente considerada, reservándola a cuestiones marginales o suplementarias. Así, las cosas, la seguridad social costarricense se construye a partir de una decidida intervención estatal, el Estado lo resuelve todo. Siendo que en realidad, la participación social en salud durante muchos años no vio la necesidad ni tampoco contó con los conocimientos ni herramientas para intervenir de forma activa en dicha construcción.

En el proceso de la crisis actual de la CCSS esta Defensoría reconoce que la Institución hace esfuerzos por incorporar los aportes de los distintos sectores sociales, pero dicho esfuerzo no ha provenido de la voluntad institucional ni tampoco está enmarcada en un proceso ordenado. Debe admitirse que la CCSS no ha tenido la capacidad de liderar un proceso concertado para hacer frente a sus desafíos, por el contrario ha excluido la participación de la mayoría de los sectores sociales. Dicha situación ha generado malestar social y también ha promovido que algunos grupos bien organizados formulen su propio pliego de soluciones ante la crisis con la posibilidad de acceder a los estrados judiciales para hacer valer sus derechos.[37]

Por su parte la CCSS, acorralada, sin el apoyo del Ministerio de Salud, rector en la materia que no ha sido parte de este proceso, se apropia de una serie de medidas drásticas provenientes de una variada gama de órganos contralores institucionales y comisiones ad-hoc, entre estos los llamados "Notables", la Contraloría General de la República, las resoluciones judiciales de la Sala Constitución y el Tribunal Contencioso Administrativo y las propuestas de grupos organizados como sindicatos y otros. Las medidas adoptadas a pesar de necesarias, drásticas e impopulares sobre todo para el gremio médico, no son consultadas, por lo que en su formulación no aparecen los aportes de los sectores sociales, resultando ser medidas carentes

37 Al respecto se ubicado el grupo que elaboró las llamadas "10 medidas para ordenar la CCSS" con participación de la Asociación Nacional de Empleados Públicos; el Sindicato Nacional de Enfermería; la Iglesia Luterana Costarricense; Coopeagri; Coopetarrazú; Coopesantos; Coopealianza; Upanacional; Upiav; la Asociación Rural de Salud Comunitaria de la zona occidental del país; el Comité Cívico Nacional de Motociclistas de Costa Rica, el Consorcio de Gestión de la Economía y la Central Social Juanito Mora Porras, entre otros.

de estrategia y sinergia, elementos que podrían dotar a los acuerdos de legitimidad, soporte social y credibilidad. Debe la CCSS recuperar el control de la Institución y de sus finanzas. Para ello es necesario abrir espacios de diálogo y participación social y evitar nuevos episodios de violencia en las calles o la judicialización de la gestión institucional. Nos encontramos en un momento oportuno para que los grupos políticos presenten sus propuestas sobre la materia y que estas sean también consideradas.

Pese a lo anterior, resulta conveniente mencionar los esfuerzos que esta Defensoría ha desarrollado a lo largo de su trayectoria institucional para involucrar a las comunidades en la toma de decisiones en materia de salud pública. Existen casos recientes en los que se han iniciado procesos de diálogo con las comunidades que, organizadas y fieles defensores de sus derechos en materia de salud pública, han liderado procesos de cuestionamiento, defensa, y reconquista de un servicio eficiente, continuo y eficaz, frente a medidas de la institución plasmadas de condiciones meramente económicas. Se detallan a continuación algunos casos que demuestran como la comunidad organizada con el acompañamiento y asesoría de la Defensoría, articula y establece acciones tendientes a la reivindicación de sus derechos.[38]

Defensa de la oferta de servicios en la Clínica de Tibás: Constituye un buen ejemplo, donde la comunidad organizada y en conjunto con las acciones legales realizadas por esta Defensoría se logra incidir en la toma de decisiones institucionales. La modificación al contrato original mediante una adenda, y su justificación evidencian que los argumentos esbozados por la Defensoría, no sólo son técnicamente válidos y justos, sino también fundamentales para la toma de decisión.[39]

Proceso de crisis enfrentado por el conflicto entre la CCSS y la UCR: Si bien a la fecha en el caso no se han establecido consideraciones de fondo definitivas, ni vertido recomendaciones a las instituciones involucradas, es un caso importante en términos, de que la comunidad organizada formalmente en las Juntas de Salud, se constituyen en actores claves en todo el proceso, no sólo a título de denunciantes, sino también de interlocutores y agentes de presión. El posicionamiento alcanzado por la Defensoría de los Habitantes como ente de consulta por algunos de los actores protagónicos, evidencia la credibilidad y validez, que como ente de control, ha adquirido este Despacho.[40]

El caso de los EBAIS de Paso Ancho: Si bien existe una aceptación expresa de las argumentaciones expuestas por esta Defensoría, la realidad fáctica no es evidencia de ello. Las inquietudes iniciales planteadas por las y los habitantes, en términos de que el tercero contratado para la prestación de servicios de salud no ha cumplido con las oferta de servicios presentadas, siguen siendo una constante. El reto es ahora, no sólo garantizar el cumplimiento de las recomendaciones, sino también el cumplimiento de la ley en materia de contratación administrativa.

38 Expediente N° 78777-2011.
39 Expediente N° 24493-2009.
40 Expediente N°115271-2012.

DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

I. Ambito de acción.

En esta Dirección se reciben y tramitan una diversidad de denuncias por parte de habitantes en contra de las instituciones del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, y Municipalidades, en las cuales, se denuncia un accionar ilegítimo por parte de tales entidades que lesiona los derechos e intereses de las y los habitantes, por lo que el control que se ejerce los realiza a partir de la aplicación efectiva de los principios de buen gobierno, mismo que engloba los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas, equidad, inclusión, responsabilidad, eficiencia y eficacia.

De esta la gama de asuntos se puede hacer especial énfasis a las afectaciones que se generan en la prestación de los servicios públicos, y cuyo impacto se manifiesta particularmente en la falta de respuesta oportuna de las instituciones, lo cual se refleja en la comúnmente llamada omisión de respuesta. En el periodo de tiempo que comprende el presente informe, esta Dirección tramitó 462 expedientes, siendo las solicitudes de pensión del régimen no contributivo de la CCSS, las ayudas que se requieren al IMAS y las quejas contra las entidades municipales las que representan la mayor cantidad asuntos de conocimiento.

Asimismo, la Dirección revisa las denuncias relacionadas con atrasos u omisiones de obra pública, problemas en al red vial nacional y cantonal, atención de conflictos y particularmente lesiones a los derechos de las personas que habitan en la zona marítimo terrestre, así como solicitudes de grupos organizados que requieren del acompañamiento y revisión de actos de la administración, tal es el caso del grupo transportista.

La intervención que realiza la Dirección de Control de Gestión, no pretende simplemente atender el problema individualizado, sino que mediante el análisis de la casuística recibida, intenta identificar y revisar las políticas públicas y acciones gubernamentales respecto a la afectación que dichas medidas podrían generar al libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía; en el presente informe, la revisión del Proyecto Limón Ciudad Puerto, los avances del mismo y los riesgos de su correcta implementación, constituye un ejemplo de intervención macro que permiten atender necesidades integrales de la población; en igual sentido, la intervención en los temas de delitos bancarios que sufre la ciudadanía mediante el uso de medios electróni-

cos, de igual forma, busca abordar la problemática más generalizada, procurando buscar una intervención que mejore aspectos de índole estructural y no particular.

II. Limón Ciudad Puerto, un proyecto que camina lento y un pueblo que requiere respuestas.

La Defensoría, dentro de su labor contralora de legalidad de las actuaciones del sector público, da seguimiento a la ejecución del proyecto Limón Ciudad Puerto, mismo que surge como una de las aristas de un programa integral de desarrollo que el Estado ejecuta, con el cual se busca incentivar el crecimiento y el progreso en esta provincia. Este surge como una iniciativa para 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 y el puerto, para que generen servicios, empleo e inversiones, en beneficio del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, la Defensoría tuvo conocimiento de una serie de falencias y debilidades en relación con este proyecto, entre las cuales se pueden señalar: falta de equipo técnico especializado a cargo del desarrollo del mismo, injerencia política en cuestiones meramente técnicas, la mayoría de unidades técnicas tienen sus sedes en San José, desconocimiento de la realidad de la provincia, y la Municipalidad no ha asumido el rol precursor y protagónico que le corresponde como garante de los intereses del cantón. Una de las preocupaciones más importantes es el rezago que existe respecto a la ejecución de algunos de los componentes, así como incumplimiento de los plazos y cronogramas previamente establecidos, lo que conlleva el riesgo de que el proyecto no se ejecute en tiempo.

Con base en lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de su Ley de creación, No. 7319, la Defensoría determinó la apertura de una investigación de oficio en relación con el tema de "Limón Ciudad Puerto" (Expediente 107968-2012) en aras de solicitar información a las instituciones involucradas, a fin de velar porque éste se ejecute a los compromisos adquiridos, por cuanto su desarrollo traerá sin lugar a dudas una serie de beneficios, no solo para las y los habitantes de la provincia de Limón, sino para todo el país en general. Se planteó como uno de los objetivos de la investigación, fungir como garante del cumplimiento de los plazos y cronogramas claramente establecidos, mediante lo cual se podrá verificar el estado de los avances y el desarrollo de la obra en el tiempo previamente determinado. En este sentido, la Defensoría procedió a remitir una serie de solicitudes de información a las diversas instituciones vinculadas con el caso, entre las cuales se pueden citar: INCOFER, JAPDEVA, Ministerio de Hacienda, Municipalidad de Limón, RECOPE, entre otras.

A partir de lo anterior, se procedió a realizar un análisis general en torno al proyecto, con el que fue posible girar una serie de recomendaciones a las instituciones involucradas en el asunto, a efectos de que se dispongan, a la mayor brevedad posible, a ejecutar las acciones que resulten necesarias para dar cumplimiento a todas y cada una de las metas que contempla este plan, dentro de los plazos determinados en el cronograma.

1.- Aspectos generales en torno al proyecto Limón Ciudad Puerto. El proyecto Limón Ciudad Puerto encuentra sustento en la Ley No. 8725 del 10 de junio de 2009, en virtud de la cual la Asamblea Legislativa aprueba el Contrato de Préstamo N° 7498-CR y sus Anexos,

entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En el artículo 2 de este cuerpo normativo se dispone que el **objetivo del proyecto** es *"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 dicha ley se establece además que el monto para el financiamiento del proyecto será de **setenta y dos millones quinientos mil dólares (US $72.500.000)** los cuales serán destinados en procura de dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

1. Mejorar la protección y la gestión del patrimonio cultural y natural de la Ciudad de Limón.
2. Aumentar el acceso a la red de alcantarillado y reducir las inundaciones urbanas en la zona de Limoncito.
3. Fomentar un gobierno local más eficiente, responsable y creíble.
4. Crear nuevas oportunidades de empleo mediante el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas.
5. Apoyar al prestatario en su proceso de modernización de los puertos y mejorar el acceso al transporte hacia las terminales portuarias de Limón y Moín.
6.
7. En esta ley se establece que el proyecto consta de cuatro partes, mismas que a su vez se componen de los siguientes planes específicos:

Parte I: Revitalización Urbana y Cultural, misma que está compuesta por dos ejes principales:

1. Revitalización cultural, natural y arquitectónica, donde se contemplan variedad de obras de restauración en sitios tales y como el Edificio de la Oficina de Correos, los patios de INCOFER, el Parque Cariari, además de la rehabilitación de 15 campos de deporte, y la restauración de la Casa de la Cultura.
2. Revitalización Urbana, lo cual comprende mejoras en el sistema de alcantarillado y en el sistema de control de inundaciones.

Parte II: Desarrollo económico local, el cual abarca el fortalecimiento de las PYMEs, y el impulso de la función local para el desarrollo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio en Limón.

Parte III: El gobierno local y la planificación estratégica de la Ciudad Puerto, dentro de este objetivo se contempla lo siguiente:

1. (i) Fortalecimiento de la Gestión Municipal:

(a) Diseño e implementación de un mecanismo de presupuesto participativo para la priorización participativa de las asignaciones de inversión y discusión pública sobre el diseño y ejecución en general del presupuesto de la Municipalidad de Limón en coordinación con el desarrollo del plan estratégico de la ciudad-puerto contemplado en 2. a continuación.

(b) Establecimiento de un mecanismo de recepción y solución de quejas y reclamaciones en la Municipalidad de Limón con la participación de representantes de la sociedad civil local y de la Defensoría de los Habitantes.

(c) Publicación del presupuesto municipal aprobado y ejecutado y otra información clave sobre las actividades municipales en formatos amigables y fáciles de acceder en la Web, impresos y de otras formas de transmisión.

(ii) Oficina de Planificación de Desarrollo Municipal y Supervisión:

2. Plan Estratégico para Limón Ciudad Puerto: prestación de asistencia técnica para la elaboración del Plan Estratégico de Limón Ciudad Puerto sobre la base del plan regulador existente y el plan maestro del puerto, actualizando, mejorando e integrándolos en una visión del desarrollo y las prioridades de inversión estratégica para la interacción de la Ciudad y la Ciudad Puerto.

3. Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y Financiera.

4. Nuevo edificio municipal.

Parte IV: Mejoramiento del entorno portuario**,** donde se incluyen cuestiones como mejorar el acceso del transporte hacia Limón, y brindar asistencia técnica para apoyar el mejoramiento del transporte. De conformidad con lo señalado en la ley, el proyecto se llevará a cabo bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda, por medio de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), con la participación directa de las unidades técnicas ejecutoras y las entidades participantes. Se establece además la Comisión de Coordinación Interinstitucional como una unidad para apoyar la coordinación del Proyecto durante el período de ejecución del empréstito.

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, y le corresponde, entre otras cosas, realizar las etapas involucradas en el desarrollo del proyecto en sus cuatro componentes descritos en el Contrato de Préstamo de manera efectiva y eficiente, y elaborar el plan anual operativo de la UCP, conjuntamente con las unidades técnicas ejecutoras y las entidades participantes y remitirlo a la Comisión de Coordinación Institucional.

Por otro lado, 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 conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 8725, dicha Comisión se encuentra encargada de apoyar y promover la coordinación general del Proyecto; en virtud de ello, tiene asignadas funciones de definir las políticas de implementación del Proyecto, proponerlas a la UCP y facilitar la coordinación interinstitucional entre el prestatario, la UCP, las unidades técnicas ejecutoras y las entidades participantes.

Las Unidades Técnicas Ejecutoras (UTEs) son las entidades responsables de la ejecución de la totalidad o de una parte de uno de los componentes del Proyecto, así que entre sus funciones figuran: preparar los términos de referencia de los contratos de ejecución y de las bases de las licitaciones; ofrecer los criterios técnicos para la selección de las firmas elegibles; evaluar las ofertas y hacer la recomendación de adjudicación a la UCP; dar seguimiento a la ejecución de las obras o las actividades contratadas, dar el visto bueno para la realización de los pagos y recibir a satisfacción las obras o actividades concluidas, entre otras.

2.- Situación actual de algunos componentes específicos del proyecto. La Defensoría se encuentra preocupada por el lento y escaso avance que, a la fecha, muestra el proyecto. Lo anterior pese a que el contrato de préstamo fue suscrito desde el año 2008, y la ley mediante la cual se ratifica data del año 2009. **Esto significa que han trascurrido cuatro años sin que a la fecha veamos materializadas muchas de estas obras, siendo que algunos proyectos al día de hoy sólo cuentan con estimaciones a futuro.** Lo anterior se agrava al considerar que, **de acuerdo con lo que se dispone en la Ley 8725 la fecha de cierre por parte del Banco es el 30 de junio de 2014**, plazo que, considerando la magnitud de los proyectos y el poco avance con el que se cuenta al día de hoy, resulta por demás sumamente preocupante.

Por citar sólo algunos ejemplos, en oficio No. PE-753-2012 del 18 de octubre de 2012, suscrito por el Lic. Allan Hidalgo Campos, Presidente Ejecutivo de JAPDEVA, se señala que a ese momento el avance del componente de Patios de INCOFER era de un 10,41%, y en Playa Los Baños de 19,17%. Es decir, el avance de estos proyectos no alcanza ni una tercera parte, siendo que estamos a poco más de un año para que finalice el plazo dispuesto para el giro de los recursos por parte del Banco. Asimismo, mediante oficio No. DM-1403-2012 del 5 de noviembre de 2012, suscrito por el Sr. Edgar Ayales, Ministro de Hacienda, se informó a esta Defensoría que el porcentaje de avance físico del proyecto era cercano al 10,64% al cierre del II trimestre. Posteriormente, mediante oficio No. DM-66-2013 del 28 de enero de 2013, el señor Álvaro Ramos Chaves, Ministro de Hacienda a.i., informó que al 31 de diciembre de 2012 el avance era únicamente del 18,89%.

Estos datos solamente confirman que existe un atraso significativo en la ejecución de los recursos, lo cual, además de los eventuales perjuicios y la premura con la que tienen que actuar en adelante las unidades ejecutoras, repercute en la credibilidad del proyecto frente a los y las habitantes de la provincia de Limón, quienes pese a tener varios años escuchando sobre el proyecto, pierden el interés y la fe en el mismo al ver que el tiempo trascurre y no se perciben aún resultados tangibles[1].

Lo indicado se relaciona íntimamente con el tema de acceso a la información, el cual no sólo constituye una herramienta de vinculación y fiscalización por parte de la ciudadanía, si no que a la vez configura un derecho mediante el cual se busca que las y los ciudadanos formen parte activa de las decisiones que afectan o benefician a la colectividad. Así las cosas, desde el punto de vista de la Defensoría, resulta indispensable que se fortalezcan los canales de comunicación y divulgación del proyecto, en aras de vincular a los y las habitantes en su desarrollo y así, lograr la efectividad del mismo.

Otro tema que se encuentra relacionado con lo anterior, refiere a la ubicación física de la sede de las instituciones, pues preocupa que la mayoría de unidades ejecutoras no se encuentren ubicadas de manera permanente en la provincia. En este sentido, no se puede dejar de lado que en la ley se dispone que para una mejor coordinación y ejecución del Proyecto, las UTEs establecerán una sede en la ciudad de Limón, preferiblemente en forma conjunta con la UCP. De conformidad con lo anterior, resulta importante que el Ministerio de Hacienda verifique y garantice el cumplimiento de dicha disposición normativa, por cuanto, la Defensoría

1 Al respecto se pueden consultar los siguientes documentos en prensa: Editorial del periódico La República del día 3 de febrero de 2013: "Limón no quiere más cuentos", La Prensa Libre del día 2 de febrero de 2013: "Gobierno desaprovecha 40 mil millones de colones destinados a proyectos limonenses", Crhoy.com del día 18 de febrero de 2013: "Limón Ciudad-Puerto agoniza por falta de fiscalización".

considera conveniente que, en la medida de lo posible, el personal que tiene relación con el caso se ubique físicamente en la zona, para que pueda tener mayor contacto con los y las habitantes, mayor conocimiento de las necesidades de la provincia, y mayor facilidad al momento de ejecutar las obras.

"Si bien la Defensoría reconoce las recientes acciones que se han adoptado en procura de impulsar y acelerar el avance del proyecto, 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."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Por lo cual, ante el financiamiento que se obtiene oportunamente a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, lo único deseable, no sólo por parte de esta Defensoría, ni exclusivamente por parte de los habitantes de Limón, si no por todo el país en general, es que estos recursos se ejecuten de manera responsable y expedita, para que así cada uno de estos proyectos se pueda ver materializado cuanto antes y de una vez por todas, se empiece a cambiar la cara de una provincia que está deseosa y necesitada de desarrollo.

Resulta necesario resaltar la importancia que reviste el deber de coordinación, no sólo interinstitucional, sino también en relación con el Banco, por cuanto es necesario mantener un flujo de comunicación directo y constante con dicha entidad, a efectos de cumplir con los requisitos establecidos y no atrasar el giro de los recursos. Lastimosamente se ha podido apreciar que en algunos casos las demoras obedecen a las solicitudes de requisitos por parte del Banco, lo cual si bien responde a políticas bancarias que necesariamente deben ser acatadas, es menester que la atención de dichas solicitudes no demoren más del tiempo necesario, y que, si fuera del caso, se procure un intercambio de información fluido, a efectos de facilitar el giro y la ejecución de los recursos.

Sumado al papel que juega la Comisión Coordinadora, se identifican los esfuerzos que debe llevar adelante la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), que en la cabeza de su Directora Ejecutiva, se encargan de llevar adelante la gestión general del proyecto. Para estos efectos, se han implementado una serie de herramientas mediante las cuales se busca establecer de manera preliminar el sistema de monitoreo y evaluación del proyecto.

La labor que ejecute la UCP resulta fundamental para que el proyecto camine de manera óptima, siendo que las labores de evaluación permiten velar por el cumplimiento de las acciones que da contenido a cada componente dentro de los plazos establecidos, además, de velar por la correcta ejecución de los recursos asignados, y de las funciones que tienen a cargo las diversas unidades ejecutoras. Asimismo, la función de la UCP se torna también relevante en el tanto deviene en el órgano competente para rendir los informes a las instancias que corresponde, es decir, el Banco, la Contraloría General de la República, y la Comisión de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa, entre otras.

En este sentido, aunque la Defensoría reconoce los esfuerzos que -aunque un tardíos- se han venido implementando por parte de la UCP considera importante que la UCP no escatime esfuerzos ni recursos en darle continuidad a la labor de seguimiento que le fue encomendada, por cuanto, el éxito del proyecto va a depender en gran medida del monitoreo constante que se realice en procura de cumplir con los objetivos trazados para la concreción de cada uno de los componentes del mismo. Resulta primordial que la UCP mantenga una coordinación constante con las UTE´s, la cual permita un flujo de información eficiente, a efectos de colaborar

en las funciones propias a cada componente. En el tanto se mantengan abiertos los canales de comunicación y colaboración, el proyecto podrá caminando de manera efectiva.

Hay otras cuestiones que han demorado el giro de los recursos por parte del Banco, tales y como la incertidumbre en cuanto a la utilización de terrenos, o la aprobación de leyes que autoricen la donación de los mismos. En este sentido, la Defensoría considera que el Estado debió anticipar dichas situaciones, por cuanto ante la falta de planificación previa y una mejor coordinación, actualmente hay problemáticas que competen estrictamente a las instituciones involucradas y que pudieron haber sido dilucidadas de previo, a efectos de no atrasar más el proyecto en su fase de ejecución.

La Defensoría insta a los encargados de este proyecto y a los jerarcas de las diversas instituciones involucradas, para que garanticen una coordinación efectiva en aras de darle celeridad al mismo, y así cumplir con los fines propuestos y comenzar a brindar soluciones a los y las habitantes de Limón, para muchos de los problemas que desde años atrás los vienen aquejando, y que el Estado no ha sido capaz de afrontar.

Un punto que resulta de sumo interés para los señores Diputados y Diputadas, es el referente a la situación de los patios de INCOFER. De conformidad con la información suministrada inicialmente por dicha institución, se indicó que este proyecto consiste en la revitalización del patio ferroviario ubicado en Limón, a efectos de convertirlo en un espacio de esparcimiento y divulgación de la cultura caribeña. Siendo que actualmente este espacio se destina a la actividad ferroviaria, lógicamente es primordial que se busque un nuevo inmueble al cual se puedan trasladar estas funciones, a efectos de no entorpecer el funcionamiento del Instituto ni afectar la prestación del servicio público que se brinda.

En vista de lo anterior, se coordinó con RECOPE para que se procediera con la donación de un terreno al cual el INCOFER pudiera trasladar sus funciones. Se procedió a solicitar información a RECOPE, ante lo cual el señor presidente informó que efectivamente la institución estaba anuente a ceder un terreno al INCOFER, sin embargo, dicha donación debía realizarse mediante ley, por lo cual, se elaboró una propuesta de proyecto de ley consensuada con el INCOFER y la Vicepresidencia de la República.

Por su parte, el Presidente Ejecutivo de JAPDEVA informó que el Banco no ha autorizado el desembolso de los recursos por cuanto no se ha dilucidado lo referente a la situación del inmueble al cual se trasladará la actividad del INCOFER. En vista de lo anterior, actualmente se está tramitando en la Asamblea de Ley un proyecto bajo expediente número 18499, "Autorización del Traspaso a Título Gratuito de un Inmueble Propiedad de RECOPE al INCOFER y otro del INCOFER a JAPDEVA", con lo cual se pretende solventar esta situación. El proyecto de ley se encuentra actualmente en discusión por parte de la Comisión de Gobierno y Administración, por lo cual, la Defensoría hace un llamado a los señores y señoras Diputados, a efectos de que le otorguen prioridad a la discusión de este proyecto dentro del orden del día que maneja la comisión, a efectos de no dilatar más los trámites ni el giro de los recursos por parte del Banco, por cuanto al día de hoy pareciera que esta incertidumbre en cuanto al traslado del terreno está generando una situación de entrabamiento a nivel de proyecto, lo cual, en definitiva, solamente acarrea más perjuicios para los habitantes de la provincia de Limón que tanto desean ver crecimiento y desarrollo en la zona.

III. La Defensoría de los Habitantes y una posible propuesta de solución a la ocupación en la Zona Marítimo Terrestre.

Durante la presente gestión, el tema relacionado con la afectación y problemática de la Zona Marítimo Terrestre, ha sido un tema de suma importancia y sobre el cual se ha brindado una atención especial, particularmente, los problemas jurídicos y sociales que se generan en dicha zona costera tienen una incidencia directa en la afectación al ejercicio de los Derechos Humanos de las personas que habitan en dichas zonas y ante los cuales la Defensoría no puede dejar de tutelar.

A lo largo de la historia de la humanidad, se ha evidenciado la gran importancia económica, comercial y también de seguridad -en lo atinente a la defensa nacional- que tiene la costa para cualquier país u organización estatal, por lo que las legislaciones de dichos países han brindado un marco jurídico especial de protección. A través del tiempo y de forma reiterada, han sido identificadas una serie de debilidades por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR) en lo que respecta a la administración de las zonas costeras, entre las que se destacan: falta de actualizaciones de inventario de acceso a las playas, ausencia de amojonamiento en las zonas, mediante los cuales se determine con exactitud la ubicación de las distintas zonas, no fiscalización y control de los accesos públicos (zona pública), desconocimiento por parte de los funcionarios encargados, de los trámites y requisitos que conlleva el levantamiento de contratos de concesión, ausencia de Planes Reguladores Costeros.

Como parte de las gestiones efectuadas por las entidades mencionadas, dichas instituciones han exigido a lo largo del tiempo a los Municipios Costeros ejecutar las acciones legales que correspondan para el respeto de la legislación que regula la materia, en especial, preservación de la zona pública, no obstante, en épocas recientes y ante la inercia de los entes locales, se han girado disposiciones de carácter vinculante que en efecto cumplan la preservación de la zona pública, refiriendo para ello, la práctica del desalojo y derribo de las construcciones que se encuentren en la zona pública de la zona marítimo terrestre, bajo pena de efectuar las acciones legales y administrativas correspondientes en contra de aquellos funcionarios que se negaren a realizar dichas gestiones.

Es en este contexto social-histórico, que las comunidades y habitantes de las zonas costeras han clamado por una respuesta de las autoridades nacionales, clamor que también ha sido llevada a las instancias de la Defensoría, con el fin de buscar una salida al conflicto social generado. En vista de la problemática apuntada por ese sector de población, y conscientes de la gravedad que apuntaría la ejecución de las órdenes de desalojo o demoliciones, la Defensoría en cumplimiento del mandato que le fuera asignado en su Ley Constitutiva (art. 1 de la Ley N° 7319), se dio a la tarea, a partir del análisis de una denuncia formulada, de buscar una salida al conflicto en el cual se pudiera brindar una solución de conformidad con el ordenamiento jurídico. Es así como mediante oficio N° 03273-2011-DHR se emite el Informe Final del expediente N° 62377-2011-SI. Este informe resulta de gran trascendencia, por cuanto no solo se brinda por primera vez una posición activa y formal en relación con la problemática que se genera en la ZMT, sino también, se llega a una serie de conclusiones y determinaciones de gran importancia, las cuales nutrieron las recomendaciones vertidas en el referido informe; en tal sentido, se destaca:

1. El Plan Regulador Costero es el instrumento técnico por excelencia por medio del cual

se determina en forma oficial, no solo los límites físicos de las diferentes áreas que constituye la zona marítimo terrestre, sino también, los diferentes usos determinados técnicamente a las zonas que componen la zona restringida.

2. La ausencia del respectivo Plan Regulador Costero, hace legalmente inaplicable la exigencia por parte de cualquier institución, del requerimiento de presentación de concesión en favor de un determinado negocio para la tramitación o renovación de algún permiso o solicitud, toda vez que cualquier concesión depende necesariamente de la existencia y vigencia del Plan Regulador Costero respectivo.

3. Se plantea la posibilidad de creación de Zonas de Reubicación y de Zona No Concesionables, ambas en la zona restringida; en el primer caso, zonas mediante la cual se permita reubicar en espacios de la zona restringida a personas que se encuentren de forma irregular en la zona pública de la ZMT, y en el segundo caso, de la creación de espacios de la zona restringida que no sean dadas en concesión con ello garantizar el pleno acceso a la zona pública en favor de los particulares, pudiendo ser destinadas a recreación, deportivas y demás.

4. Se exhorta al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) a efecto de estar vigilante respecto al cumplimiento del numeral 71 del Reglamento a la Ley de la ZMT de previo a la aprobación de los Planes Reguladores sometidos a su conocimiento.

Con el fin de profundizar en la viabilidad técnica de la propuesta, la Defensoría decide contratar al Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Costa Rica, a través de la Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación (FUNDEVI), ello tomando en consideración que dicho organismo técnico había tenido a su cargo la elaboración de diversos Planes Reguladores Costeros, contratados por diversos gobiernos locales. La Defensoría recibe de ProDUS el estudio denominado *"Zonas no concesionables de administración municipal en el marco del ordenamiento territorial costarricense, implicaciones dentro de los Planes Reguladores Costeros".* Dicho estudio resulta de suma importancia, debido a las siguientes razones:

A.- Por primera vez, se determina técnica y legalmente la posibilidad y viabilidad de incorporar dentro de los Planes Reguladores, la creación de dos figuras nuevas**:** Zonas de Reubicación y Zonas No Concesionables[2] en espacios de la zona restringida.

La relevancia de dicho estudio radica en que por primera vez, desde la instauración de la ley de la zona marítimo terrestre en el año 1977, se brinda una salida al conflicto de tenencia de tierras que actualmente suscita, esto al poder trasladar a las personas que pudieran estar ubicadas en la zona pública a un sector de la zona restringida; además de que con la determinación del establecimiento de las zonas no concesionables en la zona restringida, se evitaría la posibilidad de que se establezcan virtuales playas privadas, como actualmente ocurre en ciertas zonas del país.

B.- Se desarrolla el tema de las competencias de los gobiernos locales y del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en relación con la determinación de los distintos usos de la

2 En lo referente a la **Zona de Reubicación**, esta se define como *"espacios generados para dar solución de vivienda a las personas que habiten en infraestructuras construidas en la zona pública y que por legislación deben demolerse".* En el caso de la **Zona No Concesionable**, ésta se define como *"sectores donde se pueda dotar a la comunidad y visitantes de facilidades básicas para el uso de la playa, como es el caso de duchas y vestidores, también zonas donde sea posible desarrollar actividades deportivas, familiares, entre otras. Estos espacios señalados pueden ser administrados por la misma municipalidad, sin necesidad de otorgarlos en concesión y así garantizar a la población más espacios de esparcimiento y disfrute del paisaje (…)",* además de que con ello se garantiza el acceso a la zona de mar, tal y como así lo dispone la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento.

zona marítimo terrestre en los Planes Reguladores Costeros. Se explica el papel que desempeña el ICT siendo como lo establece el artículo 2 de la ley 6043, la competente para ejercer vigilancia de todo lo referente a la zona marítimo terrestre, siendo ésta una obligación conferida desde una perspectiva de carácter general, que en modo alguno puede abstraer o invadir la esfera de competencia específica que le fuera delegada a los Gobiernos Locales según lo dispone el artículo 3 de la ley 6043, así como lo dispuesto en el Código Municipal, la Ley de Planificación Urbana, el Reglamento de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; de esta forma, no le es posible al ICT determinar en específico qué usos tendrán los sectores de la zona marítimo terrestre, como se ha querido establecer por medio de una pretendida sujeción absoluta de los Gobiernos Locales al Manual para la elaboración de los Planes Reguladores Costeros.

Otras gestiones efectuadas por la Defensoría de los Habitantes en relación con el tema de la Zona Marítimo Terrestre.

1.- Resulta de suma importancia destacar que a mediados del año 2012, la Defensoría de los Habitantes fue invitada a formar parte de una mesa de diálogo presidida por Casa Presidencial bajo la directa coordinación del Sr. Vice Presidente de la República, Dr. Alfio Piva Mesén, con participación de aquellos personeros de diversas instituciones públicas que tuvieren alguna participación en el tema de la ZMT (Gobierno) y de representantes de la Sociedad Civil de la zona del Caribe, a efecto de poder brindar en forma conjunta una salida a la añeja problemática de la tenencia de tierra en las Zonas Costeras, con el agravante actual de los inminentes desalojos y/o derribos de propiedades en condición de ocupación irregular en espacios de la zona costera, promovidos por parte de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República.

En el transcurso de dicha cita, se llegó a un atasco en las negociaciones, ello debido a los criterios divergentes existentes entre los representantes de la zona del Caribe y el Gobierno, por cuanto el punto central de la discusión versaba acerca de la determinación del proyecto o proyectos de ley que habrían de elegirse de los que se encontraban en la corriente legislativa, que diera alguna solución o respuesta viable a la problemática que opera en la ZMT. Ante este escenario, la Defensoría a través de los representantes integrados ofreció la colaboración de analizar los proyectos de ley que estuvieran en la corriente legislativa, determinándose si cada uno de se encontraban o no acorde con la legislación nacional y jurisprudencial en cuanto al tema de la zona marítimo terrestre. La propuesta impulsada por la Institución contó con el apoyo unánime de la mesa de diálogo, estableciéndose para un lapso de 2 meses el producto de dicho análisis.

En setiembre del 2012 en las instalaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se hace la presentación de los resultados del análisis de 10 proyectos de ley por parte de la Defensoría, y además, se efectúan una serie de propuestas adicionales que pudieran ser tomadas en cuenta para valorar la pertinencia de incorporación de algunas de ellas en futuros proyectos de ley; entre las propuestas adicionales planteadas por la Defensoría, se destacan las siguientes:

- Inclusión de fuentes de financiamiento para la elaboración y puesta en vigencia de los respectivos Planes Reguladores.

- Mecanismos para operativizar lo indicado en el artículo 67 de la Ley ZMT, mediante la cual los Bancos podrían otorgar préstamos teniendo como garantía la concesión, así como lo establecido en el artículo 60 de la Ley ZMT, en cuanto a los mecanismos por medio del cual los bancos apliquen la figura dispuesta en dichos artículos.
- Utilización de los Fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), tales como: el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE), y el Fondo de Desarrollo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME, creada por la Ley N° 8262 "Ley de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, administrada por el BPDC), para el otorgamiento de recursos a las y los habitantes de las zonas costeras (concesionarios y habitantes en general de las zonas costeras). Sobre este tema sería importante tener en cuenta las experiencias de países como México y Chile en el desarrollo de la figura del fideicomiso en las zonas fronterizas.

2.- Posterior a la fecha de presentación del análisis de los proyectos de ley en setiembre del 2012, la Defensoría participa como integrante de una Comisión Técnica Inter-Institucional conformada por personal técnico de diversas instituciones creada por Casa Presidencial encabezada por parte del Sr. Vice Presidente de la República, Dr. Alfio Piva Mesén; esta Comisión tiene como encargo analizar diversas propuestas de ley mediante la cual permita consensuar a nivel técnico una base de proyecto de ley con el cual se brinde una respuesta a la problemática de tenencia de tierra que sufren los habitantes situados en zonas clasificadas como especiales, sean estas zona marítimo terrestre, zona fronteriza y áreas silvestres protegidas (Patrimonio Natural del Estado); a la fecha dicha Comisión ha sesionado un total de 8 veces. Resulta importante indicar que la Defensoría de los Habitantes seguirá siendo partícipe en la referida Comisión durante el tiempo que ésta siga activa, para lo cual se está a la espera de las próximas fechas de trabajo.

3.- En fecha 29 de enero del año 2013, la Defensoría se traslada a la zona de Limón, ello con el fin de efectuar una reunión con representantes civiles de la comunidad Afrodescediente de la zona, lo anterior debido a la solicitud expresa en su momento y con el fin de que dicho grupo expresara a los funcionarios de la Institución las preocupaciones que se tienen en relación al tema de la ocupación de la zona marítimo terrestre. En esta reunión se expuso por parte de la comunidad la preocupación que tienen, ello a raíz de las recientes disposiciones emanadas por parte de la Contraloría General de la República, así como de la Procuraduría General de la República acerca de las gestiones de desalojo y demolición promovidas por ambas entidades, en atención a aquellas edificaciones que se encuentren en zona pública, o bien en zona restringida que no cuente con el respectivo permiso de uso o concesión.

Por parte de la Defensoría se indicaron las acciones ejecutadas a ese momento relacionado con la problemática de la tenencia de tierra, mencionándose el análisis que se realizó de varios proyectos de ley que procuraban dar una solución a los problemas que se dan en Zona Marítimo Terrestre, Zona Fronteriza y en zonas declarada Patrimonio Natural del Estado. Como acuerdo de la cita, la Defensoría se comprometió a acudir en fechas próximas con el objeto de explicar con detalle el análisis que fuera realizado respecto a los proyectos de ley analizados por la Institución y presentados en el Auditorio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (punto 2), dicho compromiso que se cumplió el 21 de febrero del 2013.

La Defensoría ha tenido claro que el origen de la problemática de tenencia de tierras que actualmente se da, es producto de una mala gestión de parte de los gobiernos locales, por

cuanto han sido permisivos y negligentes en lo que refiere al control de la zona marítimo terrestre, propiciada por falta de recurso humano y material suficiente para dichas tareas, además del desconocimiento y/o falta de capacitación de la legislación aplicable; no obstante, esa responsabilidad no resulta exclusiva de los gobiernos locales sino que es finalmente compartida por las autoridades superiores nacionales. Esto último debido a la poca capacidad de reacción, ello de cara a la búsqueda de una solución a una problemática que fue haciéndose cada vez más grande en forma progresiva, siendo común que en algunas zonas costeras la población radicada tenga bajos niveles de desarrollo social y económico, y en otros casos, que se encuentren cerca de la línea de pobreza.

"El Estado Costarricense durante años ha ignorado la problemática que se generaba en las zonas costeras, además de que los espacios de diálogo social fueron nulos, siendo sino hasta recientemente que se abren las vías de comunicación, cuando la problemática ha crecido exponencialmente, ello debido al número de personas que se verían de alguna manera afectadas, que se cuentan por el orden de los cientos de miles; cuando las acciones de solución no se toman en los momentos oportunos de una manera ágil y rápida integrando la participación ciudadana, se genera desconfianza y descontento popular, lo que obstaculiza el proceso de construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas, que a su vez debilita la democracia."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Todo lo anterior refiere a la necesidad de que los Gobiernos transiten hacia un estilo de acción política donde la gobernanza y los principios del buen gobierno, sean ejes dinamizadores del desarrollo. Esto implica evidenciar que se requieren cambios importantes en la forma de ejercicio del poder político, con participación de la ciudadanía en la búsqueda de las soluciones a los problemas nacionales, con el objeto de transitar en un clima de mayor confianza hacia la acción del Estado, que permita revertir los niveles de concentración de la riqueza, y lograr de una vez por todas reducir los niveles de pobreza.

4.- A finales del mes de abril del 2013, la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate el proyecto de Ley N° 18148 "Ley de Territorios Costeros Comunitarios", conocido popularmente como TECOCOS, proyecto el cual fue remitido a la Defensoría para su correspondiente dictamen.

Resulta de importancia destacar que la Defensoría de los Habitantes ha promovido en numerosas intervenciones técnicas legales (estudio, informes, criterios de proyectos de ley), así también en diversos foros (Comisión Casa Presidencial, Comisión Asamblea Legislativa, exposiciones, reuniones), y demás, la creación de una figura legal de aplicación en la zona marítimo terrestre, específicamente en la zona restringida, denominada Zonas de Reubicación. Dicha figura propicia la reubicación de las personas que actualmente se encuentran ubicadas en la zona pública (ocupantes), en esta zona, ello sin limitaciones en cuanto al factor tiempo, tal y como ocurre actualmente.

En relación con dicho proyecto de ley, se verifica la incorporación de tal figura legal propuesta por la Defensoría (art. 34 del proyecto de ley N° 18148), lo que se constituye un acierto, con lo cual se abre una oportunidad que antes era inexistente, como respuesta a la problemática de tenencia de tierra que se da en dichas zonas.

Sin embargo, adicionalmente dicho proyecto de ley contiene seguidamente estipulaciones en cuanto a la posibilidad de ocupación y de otorgamiento de concesiones en la zona pública de la ZMT (arts 35 al 38). En relación con ello, llama la atención la incorporación de tal posibilidad, considerando que históricamente la posición de la Procuraduría General de la República, Contraloría General de la República y aún la misma Sala Constitucional, han sido claras y constantes en cuanto a que no resulta compatible legal ni Constitucionalmente la

posibilidad de ocupación ni concesión en la zona pública, considerando el carácter demanial que reviste.

Finalmente en caso de superadas las eventuales oposiciones técnicas y Constitucionales, la excepcionalidad de la ocupación de la zona pública referida en el proyecto, necesariamente requerirá de una mayor fiscalización y control por parte de los entes regionales "municipalidades" e instituciones fiscalizadoras nacionales "ICT y PGR", esto debido a que se debe asegurar que la excepción prevista no se transforme en una regla de aplicación automática (en la norma), es por ello que la Defensoría aboga e insiste en la necesidad de que los criterios de definición que introduce la norma tales como: "uso habitacional, estudios técnicos, imposibilidad de reubicación, dependencia por la cercanía al mar", sean debidamente corroborados por las autoridades competentes al momento de autorizar la excepción comentada.

IV. Investigación de Oficio sobre el Instituto Mixto de Ayuda Social.

La Defensoría inició una investigación de oficio relacionada con aparentes deficiencias administrativas y financieras en la gestión de las Gerencias Regionales y Unidades Locales de Desarrollo del IMAS, que se desprenden de situaciones denunciadas por personas en las oficinas regionales de la Defensoría, dichas situaciones se pueden resumir en: Dilación en la atención y resolución de solicitudes, Inexistencia de un sistema de registro de nuevas solicitudes, ausencia de comprobante de solicitud a las personas usurias. Las oficinas Regionales y Locales del IMAS se niegan a recibir nuevas solicitudes, bajo el fundamento de que se agotó la capacidad presupuestaria así como la participación de los Consejos de Desarrollo Humano en la recomendación y selección de los beneficiarios del IMAS, entre otros.

En el informe de labores del año anterior la Defensoría emitió un avance de algunos elementos respecto a esta investigación, y manifestó su interés en dar seguimiento a los hallazgos anteriores. Por lo cual se solicitó al IMAS información que nos permita actualizar los datos suministrados en el 2011. Mediante oficio GG-0616-04-2013, de abril de 2013 la institución rinde el informe solicitado, que para efectos del presente informe de labores se rescata lo más sobresaliente, tomando los mismos criterios que se utilizaron en el informe anterior:

a. Sobre el "Modelo de Intervención Institucional", implementado por el IMAS a partir del año 2010. El actual modelo de intervención del IMAS pretende constituirse en un proceso dinámico que se adecue constantemente a la realidad y considere las diferencias regionales y territoriales, manteniendo la aplicación de los procedimientos establecidos en la normativa respectiva y vigente. Esto quiere decir que el IMAS apunta a una focalización de familias, grupos y comunidades en pobreza y pobreza extrema, como estrategia de intervención, que facilite y permita el cumplimiento de sus objetivos institucionales y consecuentemente el cumplimiento de su mandato legal. Es así como la institución ha elaborado el documento que plantea todo el Modelo de Intervención Institucional, mismo que se empieza a desarrollar con más fuerza a partir del año 2012. Sobre los resultados obtenidos de este modelo, la institución ha indicado que aun no se ha realizado una evaluación, sin embargo, manifiesta que se encuentra en la etapa de implementación y que sí se realizó una evaluación de la Estrategia de Atención Integral a Familias (componente del modelo), concluida en el mes de junio del 2012.

b. Sobre el Sistema de Registro de las solicitudes que las y los habitantes le plantean al IMAS y la recepción de documentos de las personas solicitantes. En el informe del año anterior se determinó que las Unidades Locales de Desarrollo Social, no registran todas las solicitudes en los sistemas tecnológicos con que cuenta la institución (SIPO y SABEN).

La Auditoría interna del IMAS en tres de sus informes de auditoraje[3], ha demostrado la ausencia de registro de solicitudes que se hacen por primera vez, en ambos sistemas. En consecuencia ha recomendado, a la administración, elaborar lineamientos para la atención que se debe brindar a las personas que se presentan a solicitar apoyo en las Gerencias Regionales del IMAS, contemplando entre otros, el registro de solicitudes en el sistema SABEN, con la finalidad de que el IMAS tenga registro de todas sus solicitudes de beneficios y de la eficiencia para resolver dichas solicitudes. Al respecto la Defensoría requirió del IMAS informar si se ha girado instrucción para el registro de las solicitudes y mediante oficio SIIS-038-04-2013, de 04 de abril de 2013, la Subgerencia de Desarrollo Social, indicó: "*…La directriz como tal no existe, pero sin embargo está en el Manual del Usuario del SABEN, mediante el cual se indica cómo se deben de registrar las atenciones en el sistema…".*

En cuanto a la recepción de documentos que presentan las personas solicitantes, el año anterior, el IMAS manifestó que se le da un recibido solo si la persona beneficiaria lo solicita. En este particular, la Defensoría solicitó al IMAS indicar si se ha girado instrucciones al personal para la recepción de documentos, en virtud de que es una de las principales causas de denuncia ante esta institución. El Subgerente de Desarrollo Social, en oficio SGDS-492-04-13, de 10 de abril de 2013, indicó: *"…en las reuniones mensuales con las Jefaturas de las Áreas Regionales de Desarrollo Social, durante el año 2012, se ha instruido reiteradamente la obligación de recibir toda documentación que sea presentada por los usuarios, haciéndose mención de la normativa que obliga al recibo y se ha analizado en cuanto a los términos en detalle según la Ley 8220 y 8990. A pesar de ello, mediante oficio SGDS-463-04-2013, el cual se adjunta, se ha reiterado dicha obligación…"*

c. Sobre las solicitudes recibidas y resoluciones emitidas durante los años 2010, 2011 y 2012. El año anterior la Defensoría requirió información de las solicitudes recibidas y resueltas según Unidad Local de atención del IMAS, sin embargo la información suministrada por la institución, indica que no es posible desagregarla por Unidad Local, sino solo por Regional.

No obstante lo anterior, fue posible rescatar de la información brindada, oficios SEPS-709-11-2011 y SGDS-492-04-13, los siguientes datos:

1. Para el año 2010, en las Regiones del IMAS objeto de esta investigación, se recibieron 206,489 solicitudes, de las cuales se le otorgó algún beneficio a 136,493, que representa un 66% del total. La región que más solicitudes recibió fue la Brunca y la que menos recibió fue la Huetar Norte. Sin embargo las regiones que más solicitudes resolvieron fueron en primer lugar la Pacífico Central y en segundo la Chorotega.
2. En el año 2011, se recibieron 276,159 solicitudes y se otorgaron 265,933 beneficios, lo que representa un 95.87% del total y evidencia un crecimiento del 29.87% en la cantidad de beneficios otorgados. El comportamiento respecto a la Región que más solicitudes recibió fue el mismo del año 2010; y en cuanto a la que más resolvió, en primer lugar se

3 Ver informes AUD.26-2008, AUD.006-2011 Y AUD.026-2012.

encuentra la Brunca, seguida de la Chorotega.

3. En el año 2012 se recibieron 293,003 solicitudes y se otorgaron 281,812 que equivale a un 96.18% y representa un aumento del 0.31% de beneficios otorgados respecto al año 2011. Es decir que del 2010 al 2012, el otorgamiento de ayudas del IMAS, creció en un 30.18%. El comportamiento en cuanto a la región que más solicitudes recibió y más resoluciones emitió en el 2011, se mantiene para el 2012.

4. En el año 2010 según el tipo de beneficio otorgado se tiene que en las cinco Regiones estudiadas, los dos principales beneficios son, en su orden, Avancemos y Atención de Necesidades Básicas, sean 85.645 (62.74%) y 40.073 (29.35%), que juntas representan un 92% de los beneficios otorgados. En los años 2011 y 2012, estos dos programas mantienen el mismo lugar de prioridad, llegando ambos al 98.35%, que representa un incremento del 6.35% respecto al año 2010.

5. Es importante destacar que con la entrada en vigencia del Decreto Nº 36870-MP-G-MBSF-MTSS, conocido como Manos a la Obra, del 16 de noviembre de 2011, en las regiones estudiadas, se han beneficiado 643 familias durante el 2012. Respecto a este programa, en reunión sostenida con la Auditoría Interna del IMAS en setiembre del año 2012, se indicó que el mismo sería investigado en los primeros meses del 2013. Mediante conversación telefónica sostenida con la Sub auditora, en el mes de marzo, indicó que el estudio ya fue realizado y se encuentra en la fase de redacción del documento.

d. Sobre el recurso humano asignados a cada una de las regionales del IMAS. En el año 2010 el Área Social del IMAS en las regiones en estudio tenía un total de 84 funcionarios y funcionarias. Según oficio DH-00589-04-2013, de 12 de abril de 2013, el Jefe de Desarrollo Humano informó que en los últimos dos años, se han contratado 26 profesionales para las Regiones y nueve profesionales bachilleres en Desarrollo Social, lo que evidencia una contratación total de 35 funcionarios nuevos para dichas regiones del IMAS.

e. Sobre nuevas estrategias del IMAS para la selección y calificación de los beneficiarios. A partir del diagnóstico que se realizó en el año 2009, que dio origen al Nuevo Modelo de Intervención, el IMAS también se abocó a la actualización del Reglamento para la Prestación de Servicios y Otorgamiento de Beneficios, el cual entra en vigencia en marzo del 2011.

El año anterior, el IMAS informó que se está revisando el Manual de Procedimientos para el otorgamiento de beneficios. Sin embargo en el oficio SGDS-492-04-13, el Subgerente de Desarrollo Social indica que *"dada la urgencia de contar con un Manual de este tipo que responda a la normativa actual y a las necesidades existentes en la población objetivo institucional, esta Subgerencia procedió a conformar una comisión para la elaboración del mismo, habiéndose iniciado ya las sesiones de trabajo…"* Se adjunta a este oficio, el documento SGDS-80-01-13, de 21 de enero de 2013, mediante el cual se convoca a la primera reunión a dicha comisión.

Respecto a personas y familias que se encuentran en extrema pobreza y que no pueden presentarse a las Unidades Locales, los funcionarios están haciendo visitas a barrios y distritos y están coordinando acciones con organizaciones de la sociedad civil, instituciones como el PANI, el INAMU, con Consejos de Desarrollo Humano y otros para localizar a este sector de la población. Es decir están buscando a los más pobres. Para llevar a cabo estas tareas, se están guiando con lo establecido en el Nuevo Modelo de Intervención Institucional del IMAS, mencionado renglones arriba.

f. Sobre los Consejos de Desarrollo Humano y trabajo con grupos comunales. Al consultar al IMAS sobre el trabajo que se realiza con estos Consejos y la existencia de un Protocolo de Procedimientos, en oficio SEPS-200-4-13, de 09 de abril de 2012, el señor Roy Vargas Solano, Jefe de Seguimiento y evaluación de Programas Sociales ha indicado: "*... No existe un "Protocolo de Consejos de Desarrollo Humano", de acuerdo al Plan Estratégico Institucional 2011-2014 no se contempla este tipo de acciones. El objetivo estratégico 1 punto 1.1 indica, por el contrario, el "Establecer alianzas con las Municipalidades y otros actores para la ampliación de la cobertura de atención en la comunidad."*

No obstante, la indicación anterior, ha manifestado que en las Regiones Brunca y Huetar Norte sí se trabaja con los Consejos de Desarrollo Humano. Adjunto a su respuesta, presenta el documento "Lineamientos para trabajar con grupos comunales", cuyo objetivo es: *"Garantizar una efectiva gestión institucional en la atención de la pobreza, a través de una articulada estrategia de participación local/comunal que facilite una adecuada detección de necesidades y establecimiento de prioridades de intervención."* El documento en mención, entre otros aspectos, define claramente las actividades que pueden ser asignadas a las comunidades y las que NO se pueden asignar a los grupos comunales.

g. Sobre las denuncias recibidas en la Defensoría en relación con la apertura de esta investigación de oficio en el 2011. En el año 2011, la Dirección de Control de Gestión Administrativa, recibió un total de 26 denuncias. En el 2012 la cantidad de denuncias ascendió a 56 y en el primer cuatrimestre del 2013 ha recibido 8.

Con base en todo lo expuesto la Defensoría plantea las siguientes consideraciones: El IMAS apuesta a un nuevo Modelo de Intervención Institucional para el abordaje de los problemas generadores de la pobreza cuya principal estrategia es la focalización de familias y territorios más deprimidos, de tal manera que se pueda desarrollar proyectos y programas que faciliten promover la movilización social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense y que serán integrados en un Plan Regional para su desarrollo trascendiendo los años presupuestarios. Sin embargo, al igual que se dijo en el informe anual 2011-2012, no consta que este Plan se haya elaborado o en qué proceso se encuentra. Situación que pone al IMAS en deuda con los sectores mencionados.

"La evaluación de programas y proyectos constituye un instrumento muy valioso para determinar los aciertos y desaciertos y la necesidad o no de introducir cambios para obtener mejores resultados. Se ha informado a la Defensoría que al momento no se ha realizado la evaluación, pero que se encuentra en la etapa de implementación. La institución ve con buenos ojos esta disposición, a pesar de lo reciente del nuevo Modelo."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Respecto al registro de todas las solicitudes en los sistemas SIPO y SABEN, a pesar de que no se pudo constatar si se está realizando de acuerdo al Manual del Usuario del SABEN, lo cierto es que las denuncias recibidas en la Defensoría en lo que va del año 2013, versan sobre la no recepción de documentos o bien el no registro en dichos sistemas. Por lo tanto, este Órgano de Control, al igual que la Auditoría Interna del IMAS hace un nuevo llamado para que la Gerencia General emita, una directriz con carácter de cumplimiento obligatorio para que se realice dicho registro e instruya a las oficinas correspondientes para que se mantenga una vigilancia estricta respecto a este punto.

Complace a la Defensoría, que el Subgerente de Desarrollo Social haya instruido con toda claridad a las Regionales del IMAS sobre la obligatoriedad de recibir toda la documentación que presenten las personas solicitantes de cualquier tipo de beneficio que brinda la institu-

ción. En este sentido, es importante que estas instancias instruyan de manera contundente a las Unidades Locales de Desarrollo Social para que esta directriz se convierta en una práctica constante en dichas oficinas.

Aunado a lo anterior, se solicitó al IMAS el informe de solicitudes realizadas y beneficios otorgados según Unidad Local de Desarrollo Social. La Institución ha respondido que esta información no se registra por ULDES, sino por Área Regional de Desarrollo Social. En este particular, llama la atención el hecho de que siendo la focalización de familias y territorios la principal estrategia del nuevo Modelo de Intervención, no se desglose o registre la información por ULDES, si esto permitiría identificar con mayor precisión donde se encuentra la población objetivo del IMAS y consecuentemente adoptar las medidas correspondientes para el desarrollo de proyectos y programas. Por tanto considera la Defensoría que el IMAS debe tomar decisiones respecto a los sistemas tecnológicos para el registro más desagregado de la población.

En cuanto a la resolución de solicitudes, causa también de denuncia en esta Defensoría, se tiene que en los años 2011 y 2012, los beneficios otorgados alcanzaron un 98.35% de las solicitudes atendidas, lo cual evidencia un aumento considerable en la capacidad resolutiva del IMAS. Factor que puede estar afectado positivamente por la contratación de los 35 profesionales que se asignaron a estas regiones. En este particular la Defensoría reconoce el esfuerzo que el IMAS ha realizado en los últimos dos años, cuyo principal objetivo es la atención adecuada de las personas más pobres de este país.

En cuanto a las acciones que se desarrollan con los Consejos de Desarrollo Humano, en el informe del año anterior, la Defensoría manifestó su preocupación en cuanto la transferencia de funciones consustanciales a la institución a estos grupos. Pero se siente complacida al encontrar en el documento "Lineamientos para trabajar con grupos comunales", que se ha determinado con claridad, las actividades que NO SE PUEDEN asignar a los grupos comunales, sean: la calificación de las familias, la aplicación de la FIS a las familias de manera directa o indirecta, la solicitud y recepción de documentos, la realización de visitas familiares, el acceso a información privada de la familia y el uso del nombre, logo o imagen institucional.

Finalmente, este Órgano de Control desea hacer un llamado de atención a la Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS, en punto a la demora que ha tenido en la revisión y elaboración del Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Beneficios, en virtud de que en noviembre del 2011 informó que se estaba revisando, sin embargo en abril del presente año ha indicado que en enero se conformó una comisión para tales fines y se le convocó a la primera reunión. Deuda que también tiene el IMAS con su población objetivo.

V. Un Régimen No Contributivo de Pensiones que naufraga ante el incremento de solicitudes y la falta de recursos para brindar una respuesta efectiva.

Costa Rica se ha caracterizado por ser un país solidario y ello se refleja en programas tales como el Régimen No Contributivo de Pensiones, el cual fue creado en el año 1974 con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas que no se encuentran cubiertas por alguno de los regímenes contributivos existentes en el país y que requieren del amparo económico inmediato del Estado para satisfacer sus necesidades básicas.

En los inicios de este programa, los parámetros utilizados para definir la población meta excluían a una gran cantidad de personas que no tienen las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades básicas y especiales. Debido a que la Constitución Política señala que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, y que para ello deberá garantizar el adecuado reparto de la riqueza, se ha vuelto fundamental para lograr estos cometidos la contribución solidaria de la población para financiar los gastos del gobierno. Asimismo, en virtud de la progresividad de los derechos humanos, el Estado ha procurado eliminar las exclusiones a que se han visto sometidas las personas que no cumplen determinados roles o características que la sociedad costarricense exige, por ello, la inversión pública en programas de carácter social abarca hoy en día tanto a las personas nacionales como a las extranjeras que residen legalmente en el país.

Circunstancias tales como la crisis económica y el déficit fisca de los últimos años, provocó que el Gobierno se enfocara más en aspectos financieros que en los sociales, por ello, la Defensoría en sus informes anuales comprendidos durante el periodo de la presente gestión, ha alertado a las autoridades sobre la imperiosa necesidad de mantener a las personas como centro de toda actividad del Estado. De ahí la importancia de que el Gobierno articule las políticas públicas con la normativa nacional en procura de que la población menos favorecida pueda mejorar su calidad de vida por medio de los programas del sector social, el cual es el sector más grande del país. No obstante, a pesar del esfuerzo que se ha realizado para disminuir la pobreza, alrededor de un 20% de la población es pobre, según informe del Estado de la Nación[4].

1.- Aspectos de política de Estado. Las pensiones del Régimen No Contributivo han sido una herramienta utilizada por el Gobierno para atenuar los efectos de la pobreza en la población más vulnerable, por ello, el presupuesto asignado para este programa ha ido en aumento, con lo cual se ha elevado no sólo la cantidad de personas beneficiarias sino también la suma de las pensiones.

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 estableció el reforzamiento del Sistema de Pensiones del Régimen No Contributivo como una forma por medio de la cual el Estado busca ampliar las oportunidades y la protección de las personas que se encuentran en pobreza y pobreza extrema. Debido a ello, el Gobierno dispuso como meta brindar durante la actual Administración 10.000 nuevas pensiones, dando prioridad a las personas adultas mayores, a las personas con discapacidad y a las personas menores de edad huérfanas, ello sin dejar de lado a las otras poblaciones incluidas en la tipología del RNC. No obstante, en virtud de la meta establecida en el PND, la Junta Directiva de la CCSS acordó reducir la cantidad de

4 Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

pensiones que se venían otorgando por mes, con lo cual se pasó de aprobar 400 pensiones mensuales a 208, desglosadas de la siguiente manera: 185 pensiones ordinarias y 23 pensiones para la población cubierta por la Ley 7125 y su reforma (Ley 8769).

2.- Modificaciones normativas que han incidido en el Programa del RNC. El Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones se ha visto impactado por recursos de amparo interpuestos en contra de algunos de sus artículos, los cuales imponían restricciones de acceso a los potenciales beneficiarios de éste régimen. La Sala Constitucional declaró con lugar algunos de esos recursos, lo cual provocó la imprescindible reforma del reglamento y la aprobación de un instructivo que uniforma los procedimientos a aplicar en la gestión de las pensiones ordinarias del Régimen No Contributivo5.

Aunado a lo anterior, la Ley 8783 reformó la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, con lo cual se incorporó dentro de la potencial población beneficiaria del RNC a las personas extranjeras residentes legales en el país y a las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Al mes de marzo del 2013 ha sido otorgada únicamente una pensión del RNC a una persona extranjera a pesar de que la ley fue publicada en el año 2009.

Asimismo, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en Sesión 8602, celebrada el 27 de setiembre de 2012, aprobó la inclusión de una línea de pobreza familiar ampliada para aquellos casos en que el potencial beneficiario requiere satisfacer necesidades especiales, con la salvedad de que es necesario verificar que ninguna persona física, organización o institución esté cubriendo el costo de dichos requerimientos.

3.- Aspectos de índole presupuestaria. En reiteradas oportunidades la CCSS ha señalado que la gestión en materia de pensiones del RNC se ve restringida porque los recursos que el Gobierno le asigna a ese programa son limitados, lo cual provoca que se tenga que dar prioridad a la atención de los casos que la política de Estado establece como de atención primaria.

Los recursos financieros de este Régimen de Pensiones provienen principalmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. El porcentaje a transferir de los ingresos totales de dicho fondo al RNC fue reducido del 20% al 10,35%, mediante Ley Nº 8783, no obstante, la Contraloría General de la República ha sido enfática en señalar que de acuerdo con los controles que el ente contralor ha realizado de la actividad financiera de éste Régimen, los registros no revelan un uso eficiente de los recursos financieros por parte de la CCSS. Sobre el tema han sido emitidos los informes DFOE-SOC-IF-38-2010 del 26 de marzo de 2010 y No. DFOE-SOC-IF-03-2011 del 29 de abril de 2011.

Un punto de referencia obligatoria es el concerniente a los montos adeudados por el Estado al RNC denunciado por la Auditoría Interna de la CCSS en diversos informes, con base en los cuales la Defensoría le recomendó al Ministerio de Hacienda valorar la apertura de procedimientos administrativos contra los funcionarios que eventualmente hubieran incurrido en responsabilidad por no trasladar los recursos específicos que por mandato de ley deben ir a las arcas del RNC. En respuesta a la sugerencia de la Defensoría, el Ministerio de Hacienda,

5 Resoluciones de la Sala Constitucional N° 2007-1125, 2008-13424, 2009-8769, 2009-16300, 2011-8994, entre otras.

mediante oficio N° DM-821-2012, de fecha 14 de agosto del 2012, señaló lo siguiente: "*... el Gobierno ha cumplido con el giro oportuno de los montos incluidos en el Presupuesto Nacional, razón por la cual, este Despacho considera que no se requiere de la apertura de procedimientos administrativos, pues no existe incumplimiento alguno respecto a este tema.*"

"Algunas advertencias que surgen producto de los estudios realizados por la CGR son las debilidades en el registro y control de la información contenida en el Sistema de Información de Pensiones, así como filtraciones -personas que no cumplen con los requisitos del Reglamento del RNC- y exclusiones –personas que a pesar de requerir el amparo económico inmediato del Estado para cubrir necesidades básicas, no son beneficiarias de una pensión del régimen- de personas en el programa."

Defensoría de los Habitantes, 2013

4.- En cuanto a las denuncias planteadas ante la Defensoría. La constante recepción de denuncias que fueron recibidas hasta el mes de enero del 2011, relacionadas con la dilación en que había incurrido la CCSS para resolver solicitudes de pensión y recursos de apelación de este Régimen, motivó a la Defensoría a realizar una investigación de oficio[6]. El estudio dio como resultado la detección de problemas estructurales del RNC y provocó una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar el servicio que reciben las personas que gestionan pensiones del Régimen No Contributivo. En seguimiento a las propuestas emitidas, la Defensoría ha solicitado a las autoridades de la CCSS rendir informes de cumplimiento o en su defecto de avance de las mismas, sin embargo, la CCSS ha dado por atendidas la mayoría de las observaciones, no obstante, las quejas siguen llegando con la misma intensidad que dos años atrás y sobre la misma temática. Conviene indicar que la Defensoría ha podido constatar un en las denuncias por dilación en la tramitación de pensiones del RNC en los últimos años, a saber en el 2011 se recibieron 615 casos, en el 2012 se recibieron 962 casos y en lo que va de enero a marzo de 2013 se tienen recibidas 298 casos.

5.- Aspectos que entraban la buena marcha del RNC. Los estudios socioeconómicos continúan siendo uno de los elementos que más dilatan la gestión de las pensiones del RNC, por ello, la Defensoría recomendó a la CCSS valorar la posibilidad de modificar la reglamentación del Programa del RNC, a efecto de validar los estudios socioeconómicos de otras entidades públicas y de esa forma reducir los plazos resolutivos de las solicitudes de pensión. En respuesta a la propuesta de la Defensoría, la CCSS señaló que no es posible utilizar estudios técnicos de otras instancias porque no todos los trabajadores sociales utilizan las mismas variables, indicadores, técnicas e instrumentos que las establecidas para el RNC, lo cual podría aumentar el margen de error y las filtraciones. A pesar de la negativa expresada por las autoridades de la CCSS, se informó que están trabajando en red con Trabajo Social del Seguro de Salud y con el Poder Judicial, además están utilizando la información que brindan los ATAPS.[7]

Con estas acciones se aprecia un leve avance en la atención de un tema que fue señalado tanto por los Notables como por la Interventora de la Gerencia de Pensiones como un cuello de botella en la gestión del RNC, lo cual no obsta para que las denuncias que se continúan recibiendo en la Defensoría y las réplicas de los Directores Regionales, los administradores y jefes de sucursales de la CCSS, giren en torno a la dilación que demandan los estudios socioeconómicos, cuyos plazos de atención pueden superar en muchos casos los dos años,

6 Expediente N° 73397-2011-SI.

7 Punto N° 1 de la Matriz Recomendaciones a la Junta Directiva remitida a la Defensoría mediante Oficio DAP-2612-2012, de fecha 14 de diciembre del 2012, suscrito por el Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, MBA, Director Administración de Pensiones de la Gerencia de Pensiones de la CCSS.

ello en virtud de que los profesionales de Trabajo Social deben realizar los estudios técnicos del régimen IVM, brindar el servicio de prestaciones sociales en las sucursales de la CCSS, y adicionalmente, conocer los casos del RNC y PCP.

Sobre este último aspecto, la Defensoría a través de la atención de la casuística, continúa percibiendo la resistencia de algunos funcionarios de la CCSS para reconocer la importancia que tiene el RNC para las personas que se encuentran en situación de pobreza, lo cual provoca que los estudios de trabajo social del régimen IVM sean atendidos de manera prioritaria y los del RNC sean relegados a un segundo plano de importancia. Al respecto, la Defensoría tiene conocimiento de que en la Sucursal de Upala de la CCSS existen 132 expedientes del RNC los cuales ya fueron analizados pero están a la espera de que se les practique el estudio socioeconómico. Algunos de esos expedientes fueron recibidos desde el año 2010, esta dilación es inaceptable y aumenta los niveles de vulneración de esta población.

Si bien la CCSS está cumpliendo con la meta mensual establecida por la Junta Directiva para alcanzar con éxito los objetivos del PND[8], la Defensoría no puede dejar de hacer un llamado de atención a las autoridades de la Gerencia de Pensiones para que no pierdan de vista los aspectos que se plantearon a la hora de planificar la distribución de las nuevas pensiones del RNC a nivel nacional. El Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo mediante oficio DAP-452-2013, de fecha 19 de marzo del año en curso, señaló que el reparto de las pensiones se realiza con base en la población total, los niveles de pobreza y la distribución histórica de cada región e informó que el contenido presupuestario no se distribuye a nivel nacional, por lo que, en caso de que una región no otorgue la cantidad de pensiones asignadas, los recursos son utilizados por otra región y de esa forma se obtiene la meta.

Para la Defensoría es preocupante que cantones como Upala no estén aprobando pensiones por una debilidad de gestión, debido a que el analista no cuenta con el insumo del trabajador social para dar continuidad al trámite de las solicitudes de pensión que se acumulan en su escritorio. A pesar de ello, se obtiene la meta y aunque todos los beneficiarios cumplen con la normativa del RNC, con esta práctica la CCSS puede estar impidiendo el acceso a la seguridad social a la población de las regiones que presentan mayores problemas de gestión.

Si la CCSS continúa con la política de redistribuir las pensiones que algunas sucursales no están adjudicando sin entrar a analizar las causas por las cuales no se están concediendo, podría estarse perdiendo de vista, como en el caso de Upala, que a pesar de ser uno de los cantones más pobres del país, la ayuda económica requerida para cubrir necesidades básicas no está siendo recibida por la población de esa región en virtud de la ausencia de profesionales de trabajo social.

La Defensoría detectó que algunos funcionarios presentaban dificultad para comprender la problemática y las necesidades que enfrenta la población que gestiona pensiones del RNC. Con el propósito de sensibilizar al personal de la CCSS, la Defensoría recomendó a la Gerencia de Pensiones promover y fortalecer programas de capacitación para los trabajadores del RNC, sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos y realizar talleres de sensibilización que involucren a los trabajadores sociales, jefes de las sucursales y demás personal que interviene en la tramitación de casos relacionados con dicho régimen. Asimismo, se sugirió estructurar un plan de capacitación para estos mismos funcionarios en el cual se haga énfasis

8 En el oficio DAP-452-2013, del 19 de marzo de 2013, suscrito por el Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, se indica que del año 2011 a febrero del 2013 se han otorgado 6.412 pensiones de las 10.000 establecidas en el PND.

en el derecho constitucional de acceso a la información pública y sobre los alcances de la Ley N° 8220 y su reglamento.

La CCSS informó que el programa anual de capacitación dirigido a funcionarios vinculados al RNC, está dirigido a la verificación de la problemática del solicitante y al cumplimiento de la normativa establecida en esta materia, por lo que no corresponde realizar ninguna acción adicional. Para la Defensoría no es satisfactoria, debido a que el Programa del Régimen No Contributivo es mucho más amplio que las normas y requisitos que lo rigen. Las personas que reciben educación en materia de derechos humanos mejoran el trato hacia las y los usuarios porque adquieren sensibilidad hacia temas que la educación tradicional no brinda lamentablemente. Los derechos humanos son una forma de vida que se adquiere por medio del conocimiento de los instrumentos internacionales que en esta materia han sido adoptados por el país, de ahí la insistencia de la Defensoría para que las autoridades de la CCSS procuren ampliar la gama de temas que están siendo impartidos a los funcionarios en los programas de capacitación.

Durante la investigación, la Defensoría constató que las competencias de las Contralorías de Servicio de la CCSS son reducidas, en virtud de lo cual se recomendó la revisión del reglamento que norma su funcionamiento debido a que dentro de sus funciones no está la atención de denuncias en materia de pensiones. Al respecto la CCSS señaló[9] que la Dirección de Desarrollo Organizacional, elaboró en el año 2010 una propuesta organizativa para la Dirección Institucional de Contralorías de Servicios de Salud, con el objetivo de ampliar sus competencias a los servicios financieros y administrativos, dicha propuesta fue trasladada a la Directora Institucional de Contralorías de Servicio para que gestionara el trámite de aprobación de la Junta Directiva, no obstante, a la fecha se encuentra pendiente.

Actualmente, las quejas de las personas usuarias en materia de pensiones se canalizan a través de la Defensoría en ausencia de una instancia interna de la CCSS, lo cual ocasiona que los usuarios de la CCSS consideren que la respuesta a su molestia no surge de la entidad aseguradora sino de la Defensoría a pesar de que el servicio que brinda la Institución es de facilitador entre los habitantes y la Administración. De ahí la importancia de que se amplíe el ámbito de acción de las Contralorías de Servicios de Salud, o en su defecto, se creen otras unidades con competencia para atender las quejas de los usuarios.

Respecto de las filtraciones en el sistema, en reunión sostenida el día 13 de marzo del 2013, entre funcionarios de la Gerencia de Pensiones y ésta Defensoría, los primeros comunicaron que se ha estado llevando a cabo un proceso de revisión de cumplimiento de requisitos reglamentarios de los actuales beneficiarios del RNC con el propósito de ejecutar los procedimientos necesarios para cancelar, anular o suspender las pensiones de aquellas personas cuyas condiciones actuales no se ajustan al reglamento de dicho programa. Las tipologías que han sido examinadas en la actualidad son indigencia y PCP.

El otro tema que extiende los plazos de resolución son las valoraciones médicas que realizan las áreas de salud, las cuales son indispensables para la calificación de la invalidez de los potenciales beneficiarios. Si bien estos criterios técnicos deben ser remitidos a la Dirección de Calificadora de la Invalidez, esta última instancia emite el criterio médico de manera expedita.

9 Oficio N° DAGP-1617-2012, AEOR-090-2012, de fecha 6 de julio del 2012, suscrito por el Lic. Luis Rivera Cordero, Director de Administración y Gestión de Personal y Lic. Jorge Sequeira Durán, Jefe Área de Estructuras Organizacionales.

A pesar de que el tema dilatorio no ha sido eliminado de la gestión del RNC, la Defensoría reconoce el esfuerzo realizado por los funcionarios técnicos para tratar de brindar una respuesta oportuna, sin embargo, lo cierto es que a nivel superior no se están implementando acciones estructurales que procuren atender la problemática actual, misma que se traduce en plazos excesivos para la obtención de una respuesta, la escasez de recurso humano para atender la demanda actual y el incremento significativo de solicitudes de pensión por parte de habitantes adultos mayores que se encuentran en condiciones de pobreza.

VI. La lucha del gremio de Transportistas.

La Defensoría desde el año 2011 y como parte de los asuntos que en la presente gestión se han atendido con especial cuidado, ha brindado un acompañamiento directo al gremio de transportistas de carga pesada como parte de las defensas establecidas en contra de actos y omisiones atribuibles al Gobierno de la República que atentan en contra de sus derechos, en ese sentido, luego de varias reuniones que se han sostenido con representantes gubernamentales y ese gremio, se concretaron los siguientes puntos:

1.- Restricción horaria de vehículos pesados. Respecto a este tema, se mencionó que mediante Decreto Ejecutivo N° 34583 del 19 de junio del 2008 se estableció la restricción horaria para los vehículos pesados en las principales rutas de ingreso a la capital, el cual se aplica ingresando a San José en el período pico de la mañana y saliendo de San José en el período pico de la tarde. Se manifestó por parte del Asesor Representante del FCT que dicha restricción quita una jornada completa de trabajo al sector transportista, y otra serie de inconvenientes, tales como inexistencia de zonas de espera adecuadas en horarios de restricción, problemas de asaltos a transportistas que hacen la espera en horario de restricción, tiene un efecto negativo en la producción nacional, por cuanto el gremio transportista es parte del sector que brinda los mejores índices de desarrollo productivo.

Referente a este tema, se asumió el compromiso por parte de la DGIT efectuar una actualización del estudio que generó la restricción de los vehículos de carga pesada, que una vez finalizado, será del conocimiento interno del MOPT, y de la Defensoría.

2.- Aplicación del Reglamento de Circulación por Carretera con base en el Peso y las Dimensiones del vehículo. Decreto Ejecutivo N° 31363 del 02 de junio del 2003. Se manifestó por parte del Frente Común de Transportistas (FCT) que uno de los principales problemas a los que se enfrenta el sector transporte, representa la corrupción de algunos funcionarios y funcionarias dedicados a la realización de las mediciones de pesaje, adicionalmente se mencionó que en las zonas en donde se realizaban las mediciones de los vehículos de carga, había una inadecuada presencia policial, además de generarse dudas del procedimiento que se utiliza para hacer los pesajes de los vehículos de carga pesada. Respecto a todo lo anterior, se indicó por parte de la DGIT que dicho tema no es competencia directa de esa Dirección, sin embargo, se toma nota de las mismas para ser trasladadas a instancia superiores para que se realice el respectivo traslado a la unidad o dirección encargada.

3.- Competencia desleal de los empresarios de carga pesada extranjeros. Se argumenta competencia desleal, ello debido la existencia de una desigualdad de trato en detrimento del transportista nacional, debido a que a los transportistas de carga pesada

extranjeros actualmente no se les obliga a efectuar dicha inspección vehicular, no así a los nacionales; asimismo, se denuncia una falta de un adecuado control en fronteras por parte de las autoridades de policía nacionales, lo que se traduce en un peligro para las personas que hacen uso de las carreteras, puesto que muchos vehículos de carga pesada circulan en malas condiciones mecánicas. Respecto al tema anterior, la DGIT indicó que el único punto sobre el cual tendría competencia, sería lo referido a la no aplicación de la Revisión Técnica Vehicular a los transportistas, ello debido a que de aplicarse dicha disposición podría contravenirse el Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera, así como la Ley de Tránsito.

4.- Deficiente señalamiento vial en Fronteras. Se mencionó que una de las grandes deficiencias radica en el deficiente señalamiento de la vía, específicamente en Paso Canoas. El Director de la DGIT indica que es muy común que debido al mal estado del pavimento se realizaran de manera adecuada la señalización vertical, no obstante, se asumió el compromiso de revisarse el estado de la señalización vial, y realizar las obras que sean necesarias siempre que se puedan efectuar sin desperdicio de materiales ni tiempo.

Tomando en cuenta las denuncias efectuadas por el gremio transportista (FCT), respecto a Restricción horaria vehicular de los vehículos de carga pesada; problemas con el pesaje de los vehículos de carga pesada debido a la aparente mala calibración de las básculas de pesaje que brinda pesos incorrectos, y lo referente a la ausencia de estaciones de Revisión Técnica Vehicular (RTV) en las fronteras, así como de la no exigencia de sometimiento a dicha revisión, a los automotores extranjeros, la Defensoría de los Habitantes decide proceder con la apertura de un expediente de investigación, la cual se tramita mediante expediente N° 111876-2012, que se encuentra en curso de investigación.

En atención a la investigación abierta, y en gestión a la denuncia en cuanto a la mala calibración de los equipos de pesaje (básculas), la cual da como consecuencia erróneas lectura de peso, los cuales en no pocos casos, fueron utilizados de base para la realización de multas a conductores del gremio de carga pesada, se determinó la necesidad de efectuar una inspección sorpresa a una estación de pesaje. Para lo anterior, se resolvió desarrollar la inspección en el interior de un furgón para acudir a dos estaciones de pesaje con el mismo vehículo y mismo peso, y tener los resultados del pesaje, siendo escogido el 21 de setiembre del 2012 para esos efectos. De la realización de dicha inspección se llegaron a las siguientes conclusiones: Las básculas de pesaje no brindan un peso total exacto del vehículo y su carga, el sistema propicia que el conductor del vehículo se vaya sin su comprobante de peso, el Sistema de pesaje resulta poco ágil, pues propicia que el conductor pierda tiempo al tener que esperar para que le brinden el comprobante.

En fecha 12 de Noviembre del 2012, se efectúa una reunión en casa Presidencial, en el Despacho del Vice Ministro de la Presidencia, con el acompañamiento de personal del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Policía de Tránsito, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Dirección General de Aduanas y Fuerza Pública. En dicha reunión se abordan los temas denunciados por el gremio de Carga Pesada: Restricción horaria de vehículos pesados; aplicación del Reglamento de Circulación por Carretera con base en el Peso y las Dimensiones del vehículo, Decreto Ejecutivo N° 31363 del 02 de junio del 2003; Competencia desleal de los empresarios de carga pesada extranjeros; y, la falta de servicios oportunos e eficientes en las fronteras.

Conclusiones y acuerdos de la reunión:

a. Se estará efectuando por parte de la Dirección General de Ingeniería de Transito los estudios técnicos de actualización correspondiente, que generaron la medida de restricción vehicular.

b. Se mencionó que a finales del 2012 se estarían realizando las entrevistas a los nuevos oficiales de tránsito, siendo que en el transcurso del año 2013, se estarían integrando efectivamente dichos oficiales. Asimismo se indicó que en la nueva propuesta de ley de tránsito se encuentra regulado el tema del no pago de las multas de tránsito por parte de los extranjeros que se les hubiere impuesto una multa.

c. En cuanto al pesaje de los vehículos, se estará preparando un informe respecto a la denuncia efectuada por los transportistas, esto por parte del Departamento de Pesos y Dimensiones del CONAVI, para valorar la viabilidad de modificar las normas que regulan lo referente al peso vehicular de los vehículos de carga pesada.

d. Por parte de COMEX se estaría valorando lo referido a la aplicación de la sujeción de realización de la Revisión Técnica Vehicular por parte de los vehículos de carga extranjeros.

A partir del abordaje de la investigación cursada, se realizaron gestiones ante diferentes instituciones, entre estas el Departamento de Pesos y Dimensiones del CONAVI, así como a la Dirección General de Ingeniería de Tránsito.

El Departamento de Pesos y Dimensiones del CONAVI en oficios N° DPD-01-12-098 y DPD-01-13-069 informa a esta Defensoría de las acciones realizadas sobre el tema de los pesajes, indicándose la existencia de un plan de modernización de los procedimientos de pesaje, por medio de un proceso de control automatizado que se espera esté en implementación en el 2013, el cual se gestionó en conjunto con la empresa costarricense, Radiográfica Costarricense (RACSA), además se remite copia del Proyecto de Automatización de Estaciones de Control de Pesos y Dimensiones, y se está efectuando una revisión del Reglamento de Pesos y Dimensiones, integrando las observaciones de varios grupos sociales e institucionales.

Por otra parte, la Dirección General de Ingeniería de Tránsito, mediante oficio N° DGIT-0258-2013 dirigido al Ministro de Obras Públicas y Transportes, remite el informe "Evaluación de Restricción Horaria para vehículos pesados" –del cual la Defensoría tiene copia-, concluye que se debe modificar el decreto N° 34583-MOPT de manera que se permita el tránsito de vehículos pesados durante las 24 horas del día en la Ruta Nacional N° 1 en el tramo del Cerro Cambronero en ambos sentidos y se debe mantener la restricción horaria para vehículos pesados sobre las rutas N° 1, 2, 3, 5, 27 y 32.

Como ha sido indicado anteriormente por esta Defensoría con ocasión de informes anuales anteriores, la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones, resulta indispensable por demás obligatorio para el Estado, al ser dicha participación un derecho de las personas, tutelado incluso desde el ámbito constitucional.

A lo largo del acompañamiento que ha efectuado la Defensoría durante estos últimos 2 años, sobre el tema de las denuncias por parte de un sector del gremio transportista de Carga Pesada, ha observado la ausencia absoluta por parte del Ministerio de Obras Públicas y

Transportes (MOPT) del establecimiento de un espacio de diálogo que permitan conocer de las dificultades que enfrenta el sector automotor de carga pesada, mediante la cual se realicen las gestiones administrativas necesarias que brinden al menos una respuesta a las mismas; de tal suerte que dicha ausencia obliga a las autoridades superiores nacionales (Poder Ejecutivo) a hacerle frente a las mismas.

En el presente caso se evidencia por parte del Gobierno, una gran dificultad en cuanto a dirección política en la gestión la política pública, por cuanto se percibe una falta de claridad sobre las competencias, responsabilidades y obligaciones de las instituciones adscritas al Poder Ejecutivo, en este caso, de aquellas instituciones intervinientes en este tema, lo que ha generado que en este caso se presenten serios problemas de eficiencia y eficacia, que repercute en plazos mayores de respuesta y solución de peticiones, sin mencionar además normalmente durante el transcurso de la búsqueda de respuestas o soluciones a problemas ciudadanos, lamentablemente resulta de resorte común que se violenten derechos de personas, grupos o sectores de la población; en este caso se dieron dos situación que vulneraron los derechos de los transportistas: el establecimiento de sanciones y multas a los choferes de camiones (que no son dueños de dichos vehículos) por la imprevisión legal en cuanto a violaciones de tránsito por el mal estado de los vehículos, por falta de requisitos legales de circulación (RTV o derecho de circulación), o por exceso de peso; y el establecimiento de multas por exceso de peso a pesar de que las básculas de pesaje brindan lecturas diferentes entre ellas aún con el mismo vehículo y peso.

"Estas problemáticas de dirección de gestión política y administrativa, propician una sensación cada vez mayor de vacío de poder en la acción pública, lo que genera desconfianza y desesperanza en sectores importantes de la sociedad, por lo que resulta necesario que las mismas sean subsanadas, se ejerza mayor control y se ejecuten los procesos a fin de que las acciones estatales sean más ágiles y oportunas."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Por ello, la Defensoría hace un llamado para que se establezcan mayores y mejores mecanismos de diálogo social y la apertura de espacios de negociación establecidos bajo el principio de buena fe, especialmente en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por medio de los cuales se pueda da un seguimiento efectivo de los acuerdos que se establezcan ante Ministerio de la Presidencia y demás entidades participantes.

VII. Alertas tempranas: Delitos bancarios, una realidad sobre la cual falta mucho por informar y actuar.

Las transformaciones tecnológicas generadas en las últimas décadas a nivel mundial, han abierto una puerta para que las y los habitantes puedan accesar a diferentes tipos de información y gestiones a tan sólo un "click" desde la comodidad de sus escritorios, viviendas, centros laborales e incluso espacios abiertos. Del año 2000 a la fecha, el país se ha dedicado durante estas dos décadas a la consolidación de conexión de redes inalámbricas, centros de datos denominados "La Nube", crecimiento de redes sociales, generando así toda una renovación socio cultural, tomando en cuenta las grandes oportunidades de desarrollo que ello representa.

Esta denominada tecnología de la información, vino a catapultar los sistemas de procesamiento y utilización de datos de diferente índole permitiendo que las comunicaciones masivas logren bajo conceptos de conectividad accesible, eficiente, efectiva y flexible, oportunidades

de hacer compras, negocios y pagos en línea y demás. Inevitablemente, los bancos han sido subsumidos en esa dinámica, con el fin de permitir que los usuarios de los servicios financieros cuenten con opciones cada vez más accesibles a la hora de hacer transacciones bancarias.

Si bien el país en estas décadas ha venido trabajando en temas de protección jurídica en materia de propiedad intelectual, piratería informática y otros temas que incorporan en sus diferentes normativas los medios electrónicos, a grandes rasgos es una realidad que no ha podido establecer en materia bancaria, los alcances de una responsabilidad en vía administrativa, ni se conocen los alcances de la efectividad en la persecución del delito, más allá de unos cuantos casos.

Durante los últimos años se ha observado que el tema de delitos informáticos ha sido mencionado en diversos medios de comunicación, los cuales han indicado las modalidades de delitos utilizadas, el número de denuncias interpuestas ante el OIJ y en medio de ello, esta Defensoría -a modo de ejemplo- ha observado correos electrónicos con mensajes de advertencias tales como "su cuenta congelada", solicitándole información personal que permita supuestamente descongelar su cuenta a partir de diversa información que brinden los clientes mediante correos electrónicos o conexión a las supuestas páginas bancarias. Este método denominado ingeniería social, pretende atraer mediante engaño a las y los usuarios de los servicios bancarios, permitiendo el ingreso a sitios falsos simulando ser las páginas oficiales. Sobre esta modalidad phishing y otras denominadas keylogger, pharming[10], vishing, smishing[11], clonaciones y demás, los medios de prensa y las entidades bancarias han generado la alerta de no brindar información mediante correos electrónicos, llamadas telefónicas, grabadoras etc., señalando además advertencias sobre el uso de los sistemas electrónicos; sin embargo, esta Defensoría considera necesario observar las medidas de seguridad dentro del sistema bancario que permita hacer frente a esta modalidad cada vez más utilizada, así como los alcances de las políticas estatales en materia de persecución del delito.

Para la Defensoría, la preocupación por el impacto de este tema hacia la ciudadanía se dio inicialmente en el informe anual de Labores 2007-2008, siendo que el tema surge con un desarrollo incipiente a partir de una serie de denuncias de personas usuarias de los sistemas bancarios que se vieron afectados por diferentes modalidades de sustracción en línea. Esta alerta fue denominada en su momento "*Fraudes Bancarios: Fraudes que defraudan"*, en el cual los habitantes se vieron afectados no sólo a partir de la sustracción de sus cuentas, sino además en cuanto a la respuesta de las entidades bancarias sobre el tema, tanto así que la

10 Oficio del OIJ N° 3628-13 en el cual se indican los siguientes conceptos: Keylogger: Programa espía que se instala en la computadora de la víctima, en este caso difundido por medio de correos electrónicos masivos encubierto en un texto, recopilando todo lo que se digita, incluyendo contraseñas con envío al delincuente, el cual ingresa posteriormente al sitio web del banco, haciendo transferencias electrónicas a terceros que se ganan una comisión por prestar sus cuentas.

Phishing: Creación de páginas falsas en internet que parecen ser el banco.

Pharming: Instalación de pequeño virus en la computadora de la víctima para que cuando se trate de ingresar al sitio web, este lo re direcciona a una página falsa.

11 Diccionario de informática: http://www.alegsa.com.ar: Vishing: Variante del Pharming. Mensajes de texto para la obtención de información privada o suscripciones falsas en línea, introduciendo sin consentimiento o conocimiento del usuario, programas para actividades delictivas.

Smishing: Variante del Pharming. Consiste en la remisión de un correo electrónico en el que el transgresor consigue detalles de datos bancarios mediante un número de teléfono gratuito, con voz computarizada de aspecto profesional consiguiendo la confirmación de su cuenta bancaria al solicitar el detalle de la misma a través del número de cuenta, tarjeta, PIN y demás.

misma Defensoría parafraseó lo indicado por uno de los afectados al señalar: *"(…) he sido cliente del banco, durante poco más de vente y tantos años. Sin embargo, de la noche a la mañana, sin mayor explicación, pase de ser cliente preferente a sospechoso de auto-robo; y así "premiaron" mi lealtad (…)"* .

La Defensoría ha observado la necesidad de analizar la evolución del Estado en el tema, los alcances de la respuesta de los actores involucrados en las vías administrativa y judicial y contar con una radiografía que permita observar las acciones efectivas y preventivas en el proceso de protección bancaria para con sus clientes con el fin de resguardar sus cuentas a través de sistemas de seguridad confiables. Lo anterior, tomando en cuenta los efectos emocionales y personales en las finanzas de quienes han sido víctimas de la sustracción de dinero mediante la modalidad de delitos informáticos.

En general, la Investigación de Oficio[12] que inicia la Defensoría se encuentra encaminada a la tutela judicial efectiva en materia de persecución del delito, la verificación del cumplimiento de los objetivos de las instituciones en materia de protección de datos, las políticas de control interno, la inversión efectuada y la implementación de los protocolos necesarios para proteger los derechos e intereses de los habitantes. En lo particular, se está analizando la efectividad de los protocolos de intervención por parte del Sistema Bancario Nacional en las vías administrativa y judicial, a partir de las denuncias presentadas por clientes debido a fraudes bancarios de los cuales han sido objeto.

A pesar de que en la actualidad la denuncia se encuentra en su primera fase, la Defensoría ha observado la necesidad de incorporar el tema en el Informe Anual a partir de una serie de alertas tempranas que se requieren informar a las y los señores Diputados, tomando en cuenta las dudas respecto a la situación del país en relación con el tema.

En vista de lo anterior, posterior a la apertura de la Investigación de Oficio, esta Defensoría consideró conveniente contar con información del INS en cuanto a la póliza de fidelidad bancaria, qué bancos lo han suscrito y los alcances del seguro en cuanto a la cobertura, el riesgo y demás. Por su parte, instituciones como el CONASIF, SUGEF, la Dirección de Apoyo al Consumidor (CNC) representan un insumo esencial que permiten conocer los alcances de la responsabilidad preventiva en temas de protección de datos bancarios. Sobre el particular, tanto, a la fecha de conformación de este informe, el CONASIFF solicitó una prórroga para la presentación del informe, tomando en cuenta los alcances de la solicitud remitida.

El INS indicó que puede ofrecer una "Póliza de Fidelidad Bancaria", siendo que hace falta que los bancos le dimensionen y especifiquen al INS lo que quieren en cuanto a los alcances, la cobertura de la póliza y que, tanto entidades financieras y en particular los bancos están debidamente informados de los productos de seguros que ofrece el INS, por lo que queda en manos de los bancos decidir la compra o no de la póliza. En vista de lo anterior, mediante oficio N° 04400-2013-DHR, se procedió a remitir una solicitud de ampliación del información con el fin de conocer cuáles Bancos cuentan con la Póliza de Fidelidad Bancaria por parte del INS y los términos de la suscripción para cada Banco en cuanto a los alcances, cobertura, riesgo y demás por lo que se está a la espera de la respuesta institucional.

12 Expediente de la Defensoría de los Habitantes N° 120452-2013.

Empero, esta Defensoría considera necesario dejar plasmada la alerta acerca de la importancia –e incluso urgencia- de que los Bancos logren implementar la denominada Póliza de Fidelidad Bancaria, la cual puede ser en dólares o colones, tomando en cuenta que la misma responde, ante los actos de infidelidad como el mismo INS lo denomina y el hecho de que la cobertura se da en custodia de valores propios o de terceros.

Si bien cada persona puede optar por la decisión de incorporar un seguro a sus tarjetas, con el fin de proteger sus bienes patrimoniales de igual forma, el Sistema Bancario Nacional también tiene una responsabilidad de efectuar las acciones necesarias para proteger los valores que les fueron delegados en administración, además de minimizar al máximo cualquier quebrantamiento de sus sistemas. Como bien fue señalado, existe una respuesta evolutiva por parte de los criminales para vulnerar mediante herramientas ilegales, los sistemas bancarios y justamente en razón de ello, más allá de la utilización de tecnologías de información y la sanción del delito, existe un principio precautorio que tarde o temprano, debe ser incorporado dentro del actuar de la administración, en respuesta a la atención a los clientes a quienes se debe.

La Dirección de Apoyo al Consumidor (CNC) indicó en su respuesta que desde el 2007 al 2013 recibieron 15 denuncias; aunado a lo anterior, la CNC señaló las limitaciones entre las cuales se encuentra la imposibilidad de anular cláusulas abusivas, reconocer indemnizaciones por concepto de daños y perjuicios, ceder competencia en caso de que la persona consumidora acuda a la vía judicial en aras de evitar fallos contradictorios. De igual forma, en el tema de responsabilidad, indicó que si bien es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, de igual forma existe la responsabilidad objetiva aplicable por parte de los tribunales de justicia a partir de la comprobación de la producción del daño producto del hecho. La respuesta de la Dirección indicó además el procedimiento interno de recepción y procesamiento de las denuncias recibidas, señalando además que las entidades bancarias denunciadas son: Banco Nacional, Banco de Costa Rica, Scotiabank de Costa Rica, Banco Lafise, CitiTarjetas de Costa Rica S.A.

Sobre el tema de conciliaciones, indicó que sólo se ha conciliado en un caso y ha observado que, de los casos resueltos por la CNC se evidenció una clara falta de información por parte de la entidad bancaria, procediendo a la imposición de la multa respectiva.

La respuesta adjunta el proceso administrativo llevado a cabo en dos casos. Uno contra el Banco de Costa Rica (BCR) y el otro contra el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR). Llama la atención a la Defensoría que en los casos destacados por la CNC se determinan aspectos interesantes, dentro de los cuales destacan:

- Que los entes ponen a disposición el sistema de banca por internet pero no pretenden asumir ningún tipo de responsabilidad por violación a sus sistemas de seguridad que los clientes asumen que los bancos tienen.
- Que los bancos delegan la responsabilidad en los clientes alegando que cualquier problema con la confidencialidad de la clave es competencia única del cliente, a pesar de que el uso del portal del banco fue lo que puso en peligro la información.
- Que los bancos no pueden garantizar a sus clientes que la información no puede ser copiada por terceros.
- Se culpa a los clientes por el hecho cometido, sin embargo, los bancos no han establecido mecanismos adecuados de seguridad.

- Que los bancos no comunicaron adecuadamente la información relacionada con el servicio que permitiera valorar la mejor forma de utilizar el servicio o bien decidir si a partir del riesgo se optaba por no utilizarlo.
- Que ninguno de los bancos aportó información o el contrato que permitiera demostrar que el consumidor contó con información veraz, clara, oportuna y suficiente para la afiliación de dicho sistema.
- Que la CNC demostró que la información suministrada a los interesados sobre el servicio de banca electrónica era insuficiente en cuanto a las medidas de seguridad, con el agravante de que en el caso del BNCR ya tenían conocimiento de que se venían cometiendo fraudes por medio del sistema internet banking, sin informar inmediatamente a sus clientes sobre dichos peligros.

La Defensoría puede comprender el resguardo de los bienes económicos implícitos en el tema de delitos bancarios, no es admisible que los bancos culpen únicamente a los afectados, pero no asuman su responsabilidad en vía administrativa, si no cuentan con los mecanismos ni dispositivos adecuados que permitan hacer frente de manera preventiva o bien con una respuesta inmediata ante este tipo de fraudes, ello fomenta la impunidad, pero además estimula la fragilidad en la relación banco-cliente.

"La criminalidad informática en principio trabaja sin rostro, pero su objetivo es claro acerca de la sustracción de dinero como último fin, con consecuencias monetarias tangibles en las cuentas sustraídas, la cual no es masiva o colectiva, sino individual, por lo que, de igual manera, la información debe también serlo."

Defensoría de los Habitantes, 2013.

Si bien los bancos del Estado están catalogados como bancos públicos estatales, de conformidad con la normativa nacional y la administración de fondos públicos, de igual forma, es claro que los dineros sustraídos de las cuentas bancarias no pertenecen ni al banco, ni al Estado sino a las personas usuarias, por lo que se observa que los bancos se tornan protectores de esos dineros como depositarios de la confianza de los mismos clientes del banco.

La determinación sobre la tutela y protección efectiva de los derechos de las y los habitantes, no puede ser posible si no se cuenta con un diagnóstico que permita conocer las estrategias implementadas por el Estado para la persecución efectiva del delito, por lo que, tomando en cuenta el interés de la Defensoría sobre el particular, se consideró pertinente solicitar la colaboración del Director General del Organismo de Investigación Judicial, a fin de profundizar en el análisis de los alcances de la afectación a los usuarios de los servicios bancarios en temas de eficacia y prevención sobre los sistemas de seguridad y la responsabilidad implícita en el servicio prestado por las entidades.

Por tal motivo, esta Defensoría mediante el oficio N° DH 0136-2013-CGA, estimó conveniente solicitar información de carácter estadístico que permita observar el número de denuncias presentadas ante el OIJ, los bancos Estatales y Privados denunciados, los montos sustraídos, los tipos de delito, la población y las zonas afectadas. Aunado a lo anterior, el obtener información acerca del protocolo de intervención del OIJ, las herramientas utilizadas para el rastreo de dineros, así como si se ha logrado contar con una respuesta efectiva en materia de Política criminal contra este tipo de delitos, la formación institucional, la capacidad instalada del OIJ, la complejidad para la persecución del delito, identificación del autor material y concreción de denuncias ante la Fiscalía, permitirá conocer el aporte institucional sobre el manejo de las denuncias, con el fin además de observar los alcances de la responsabilidad de los en-

tes bancarios y del Estado frente a eventuales debilidades en sus sistemas y la visión bancaria en materia de prevención en cuanto al tema de mejoramiento de protección de datos.

Sobre el particular, mediante oficio N° 3628-13 el OIJ remitió su respuesta adjuntando el oficio N° 238-DG-2013 en el cual se observan aspectos de interés, ejemplo de ello es el aumento de 138 denuncias en el año 2011 a 213 para el año 2013. Lo anterior puede ser reflejo de diversas situaciones que van desde la falta de atención debida por parte de las personas usuarias de los sistemas, hasta la posible falta de inversión por parte de las entidades bancarias sobre el tema de prevención, seguridad y la atención efectiva. Lo cierto es que al 2012 el número de denuncias se ha incrementado en 78 denuncias más que las presentadas ante el OIJ con respecto al 2007, lo cual no significa que se cuente con una información exacta del número total a nivel de país, que incluyan la banca privada y la pública, sino las denuncias ante el OIJ.

Los datos suministrados revelan información importante en materia de seguridad, siendo que, en los años 2008, 2010 y 2011 presentan un incremento en el número de denuncias para el mes de diciembre con respecto a los restantes meses del año que presentan un comportamiento relativamente sostenido en la interposición de denuncias; sin embargo, para el año 2012 hubo un incremento que no pasa desapercibido, tomando en cuenta que, el número de denuncias pasó de 25 en el mes de noviembre, a 71 para el mes de diciembre. Aunado a lo anterior, en la página del Poder Judicial del 8 de enero del 2013, se indica que los agentes de la Sección de Delitos Informáticos del OIJ alertaron a la ciudadanía acerca de un aumento en los casos de fraude informático indicando que del mes de Diciembre al 8 de enero del 2013, se habían recibido más de 40 denuncias.

Esta Defensoría deja plasmada la alerta temprana acerca de la necesidad de que los bancos procedan a efectuar durante el año, las acciones que sean necesarias no sólo con respecto a los usuarios de los sistemas electrónicos, sino además en cuanto a la respuesta de las mismas entidades bancarias ante eventuales delitos informáticos, mediante el aumento de procesos de seguridad efectivos que permitan hacer frente a la situación.

En cuanto al número de denuncias interpuestas ante el OIJ por provincia, se observa que San José presenta el mayor número de denuncias con 326 casos que datan entre el 2007 y 2012, Alajuela con 128 casos, Guanacaste con 114, Puntarenas con 93, Limón con 49, Cartago con 44 y la provincia que presenta menos es Heredia con 26 denuncias.

Según el OIJ, en cuanto a la comisión de los delitos según el género de la víctima, el sexo masculino presenta un mayor número con 469 y el sexo femenino 311 denuncias interpuestas. En cuanto al rango de edad, las personas entre 30 y 39 años son las que se presentan como mayores víctimas con 211 denuncias, seguido por las personas entre 18 y 29 años con 161, cercanas a las víctimas entre 50 y 64 entre otras. En cuanto a los oficios y profesiones, dentro de los primeros 10 se encuentra el gremio de comerciantes como los más afectados, seguido por los administradores, ingenieros, amas de casa, estudiantes, desconocidos, educadores, pensionados, abogados y empresarios.

Ahora bien, el OIJ informa sobre la afectación y perjuicio económico ocasionado por este tipo de delitos que los montos cuantificados son: 242.390.151 en colones y 29.680 en dólares; no obstante, llama la atención a la Defensoría que el informe del OIJ indique que en 571 casos no se establece o indica el monto sustraído, esta situación genera que la Defensoría se plan-

tee la interrogante acerca de si el vacío de dicha información puede afectar los procesos de investigación que realiza el OIJ para lograr una tutela judicial efectiva e integral, y si el país cuenta con datos fehacientes que reflejen la situación real respecto al daño patrimonial que sufren las personas.

En una línea similar el OIJ informa que el BCR presenta 200 denuncias, el BNCR 127 y el Banco Popular 40, entre los más importantes; sin embargo, el documento informa que en 298 casos, no se indica la entidad bancaria afectada, lo cual genera duda acerca de la recopilación de los datos necesarios para lograr una persecución integral y realmente efectiva del delito. Aunado a lo anterior, se observa que efectivamente son los bancos del Estado los que tienen un mayor número de denuncias presentadas.

La información solicitada no remite números acerca del tipo de delitos, pero sí señala que desde el 2006 a la fecha, los modos de operar han variado, desde la utilización del programa espía Keylogger, apareciendo el phishing, hasta evolucionar al pharming con el fin de inducir al cliente a diversos tipos de errores, hasta permitir el acceso de los delincuentes a las cuentas de los clientes bancarios.

"Como ya se ha indicado, los procesos de reclamación, investigación y análisis de la prueba toman varios años y mientras esta determinación de responsabilidades sucede los comerciantes, estudiantes, pensionados, amas de casa, habitantes en general que han visto afectados sus patrimonios a partir de una sustracción ilegal y, lógicamente fuera de su voluntad, continúan esperando por la recuperación de sus dineros, siendo además que a la fecha no ha existido un reconocimiento de la línea jurisprudencial en vía administrativa sino que a todas luces, las situaciones se resuelven de manera casuística."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Respecto de lo actuado por la SUGEF, llama la atención a la Defensoría que lo remitido por dicha entidad fue el envío de un informe realizado desde el año 2008, en el cual se explicaron las competencias del órgano supervisor en relación con los servicios bancarios por internet y que mantienen su vigencia. Dicha institución señala que en el ejercicio de esas funciones se promulgó el Reglamento sobre la gestión de la tecnología de la información el cual contiene los lineamientos internos para evaluar a la administración, sus sistemas, equipos de seguridad con el fin de velar por la estabilidad y eficiencia del sistema financiero, de conformidad con los alcances de la norma, indicando además que ocasionalmente se han recibido denuncias relacionadas con el tema, lo cual es trasladado a las entidades para que estas brinden al quejoso las explicaciones del caso e informen al respecto y con base en ello el ciudadano determine si lleva el caso a instancias judiciales.

La Superintendencia plantea también que, a partir de la respuesta de las entidades y partiendo de la fiscalización, la SUGEF puede supervisar cualquier aspecto que considere pertinente dentro del marco de sus competencias. Por último, la respuesta indica que en vista de que las situaciones terminan en los estrados judiciales, las entidades financieras no han informado oficialmente a la SUGEF de las mismas, asimismo, los lineamientos establecidos en el Reglamento señalado que valoran la tecnología, son evaluados en las visitas de supervisión, pero no se cuenta con un detalle de los casos de fraude presentados en las entidades financieras.

Tomando en cuenta lo señalado por la SUGEF, esta Defensoría deja plasmada la observación acerca de que la información brindada no arroja datos sobre las acciones ejercidas por la administración que permita observar, no sólo una información actualizada, sino además recomendaciones u observaciones en materia de modernización de los sistemas bancarios. El dato sobre los casos presentados de delitos informáticos por parte de las entidades financie-

ras e incluso la recopilación de los mismos por parte de la SUGEF, puede convertirse en una herramienta de fiscalización esencial para determinar los alcances de la modernización de los sistemas tendentes a proteger los sistemas bancarios y así aplicar los alcances de lo señalado en el artículo 115 de la Ley Orgánica en cuanto al propósito de la SUGEF "*de velar por la estabilidad, la solidez, y el eficiente funcionamiento del sistema financiero nacional".*

Valga anotar de lo expuesto, que el análisis de toda la información que se obtenga, permitirá a la Defensoría contar con el insumo necesario para remitir posteriormente a las entidades bancarias involucradas, las solicitudes necesarias con el fin de conocer su posición en el tema de responsabilidad administrativa y las acciones efectuadas durante estos años para lograr una efectiva inversión en el tema de seguridad bancaria.

Los resultados de la investigación y las consideraciones que surjan de la misma serán incorporadas en el informe final respectivo, el cual será comunicado a las y los señores Diputados en su momento; sin embargo, desde este acercamiento se observan evidentes indicios de una situación de vulnerabilidad bancaria, en vista del incremento en el número de denuncias presentadas.

Como bien se mencionó, una de las funciones de las entidades bancarias es ser protectores de los dineros que los habitantes depositan en sus cuentas y por lo tanto se establece una relación de confianza entre el banco y la y el cliente, en donde ambos tienen una serie de deberes y obligaciones, no obstante, si bien existe una responsabilidad las y los habitantes de mantenerse vigilantes de la forma en que están accesando a las cuentas y no brindar información vía correo electrónico o por teléfono, de igual forma, las entidades financieras tienen la obligación de mantener una inversión que permita proteger el resguardo de los dineros de los habitantes.

Las personas creen sentirse seguras de que la entidad protege sus dineros; sin embargo, se encuentran, no sólo con una fragilidad en sus sistemas de seguridad lo cual se demuestra en la cantidad de denuncias contra el Banco señaladas por las diferentes instituciones, sino que, a pesar de ello, los casos deben ser resueltos en vía judicial porque existe una reiterada negativa de asumir su responsabilidad. Así las cosas, es más que necesario incorporar una constante inversión dentro del quehacer de las instituciones bancarias que minimice las posibilidades de estos tipos de delitos, en respuesta también a una decidida modernización de los delincuentes que pretenden vulnerar los sistemas bancarios, aumentando además la seguridad y confianza en la banca, pero además es fundamental dejar plasmado los costos que un proceso judicial genera a todas las partes y ante todo, a la entidad bancaria la cual, además de la devolución del dinero, tiene que proceder al pago de los intereses, daños y perjuicios.

Por lo anterior, se requiere hacer la observación de que la situación no sólo abarca una observancia sobre la responsabilidad de los actores involucrados –ante todo cliente-banco-, sino que además lleva implícito un tema de Seguridad Ciudadana, el cual va más allá de asegurar físicamente los bienes de las y los habitantes. Los intereses de la colectividad no se limitan únicamente al bloque de legalidad, sino que trasciende a un estado de bienestar general, en el cual la interacción común promueve la libertad, la seguridad ciudadana y la integración de todos los sectores de la población, como parte fundamental del desarrollo social.

La sensación de inseguridad crea una evidente afectación en el bienestar de loas personas y por lo tanto, está vinculada también con el deterioro de la calidad de vida; por la frustración

ocasionada ante el constante acecho de quienes no tienen un rostro y la impotencia al no lograr una respuesta eficiente por parte de los entes bancarios, lo cual genera una doble vulneración, con el agravante de que las soluciones han tenido que ser impuestas por una orden judicial. Las constantes advertencias a los usuarios sin que los mismos clientes conozcan la inversión que los bancos realizan constantemente en materia de protección bancaria, genera un temor sobre el uso de los servicios en línea, pero también en cuanto al respaldo de las entidades ante la protección al usuario.

Existen entonces, una serie de desafíos a enfrentar por parte del Estado en cuanto a acciones preventivas en materia de incorporación de mecanismos y dispositivos que permitan asegurar que la calidad de la gestión y disposición de los medios tecnológicos, no quedan en manos de los usuarios como última y prácticamente única responsabilidad.

Existe una política Estatal en materia de protección de datos que debe ser atendida, con el fin de dar seguridad jurídica a los usuarios con respecto a la utilización de los medios tecnológicos. En todo caso, debe existir una participación fluida entre los habitantes y las administraciones, de cara a enfrentar los procesos delictivos, frenar ese auge que pareciera ir en crecimiento y fortalecer los sistemas de control en ambas vías.

VIII. Alerta temprana: Los Archivos Públicos y el derecho de acceso a la información.

Hace ya más de 20 años, exactamente en octubre de 1990 se crea la Ley N° 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivos, instrumento normativo por medio del cual se le da vida al Sistema de Archivos del Estado Costarricense. Dicha ley establece una política archivística a nivel nacional que resulta de acatamiento obligatorio por parte de todas las instituciones públicas, mediante el establecimiento de los correspondientes archivos (central y de gestión) necesarios, así como el personal idóneo entre otras cosas.

Un archivo es un conjunto orgánico de documentos al servicio de la investigación, la cultura, la información o simplemente la gestión administrativa; así, el archivo organiza los fondos documentales de toda organización. Tales fondos documentales, por mandato de ley se ha determinado protegerlos en vista de que podrían tener un valor histórico-cultural, en cuyo caso formarán parte del patrimonio histórico-cultural de la Nación, que debe ser protegido para su preservación y conservación para las futuras generaciones; de hecho se dice que *"un país sin memoria es un país condenado al olvido, sin futuro",* ello en alusión a la importancia que representa la preservación de la identidad de un país mediante el resguardo de todo aquello que forme parte de su identidad.

A partir de la información generada y a la luz de la normativa que regula el accionar de la materia archivística nacional, en mayo de 1999 la Defensoría concluyó la investigación y recomendó en ese momento a la Dirección General del Archivo Nacional –ente rector en la materia de archivística- seguir promoviendo y divulgando en las instituciones del país, la Ley N° 7202 y su reglamento, además de velar por el cumplimiento por parte de las instituciones que sí contaban con archivos centrales, de la entrega de la documentación correspondiente, denunciando a los funcionarios que incumplan tales disposiciones; y a las instituciones públicas en general, en el caso de aquellas que desconocían las disposiciones normativas especí-

ficas, coordinar con la Dirección General del Archivo Nacional la realización de los trámites y gestiones necesarias en atención al cumplimiento de la normativa en el tema archivístico, además de la necesidad de efectuar diagnósticos situacionales y a partir de ello, tomar las medidas presupuestarias, técnicas y humanas necesarias a efectos de la constitución y funcionamiento de un adecuado sistema de archivo.

"La Defensoría en el año 1998 realizó una investigación de oficio en relación con los problemas originados por el incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias referentes a la conservación de documentos y el efectivo cumplimiento de la Ley N° 7202 (Ley del Sistema Nacional de Archivos y su Reglamento), por parte de las instituciones públicas."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Posterior a la emisión del respectivo informe final, y en seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones generadas, se recibieron diversos informes por parte de las instituciones, los cuales daban cuenta del estado de cumplimiento de las mismas. Así las cosas y luego de más de 2 años de brindar el seguimiento del caso, se procedió con el cierre de dicha investigación, ello al observarse avances en el cumplimiento de las recomendaciones, algunas de ellas incorporadas en proyectos futuros.

A partir del análisis de los informes anuales de la Defensoría del período comprendido entre el año 2002 y el 2007, se constató que la desorganización archivística de las instituciones públicas perjudica seriamente la transparencia administrativa y la rendición de cuentas del ejercicio de la función pública. Lo expresado con anterioridad provoca un accionar violatorio en la búsqueda y obtención de la información solicitada por las y los habitantes, por lo que recientemente la Defensoría determinó la apertura de una nueva investigación de oficio en relación con el tema sobre "Derecho de Acceso a la Información y el Papel de los Archivos Públicos", lo anterior considerando que existe una relación directa entre el acceso a la información de carácter público y el adecuado resguardo de la información que se manejan en las instituciones públicas, en el entendido de que toda falla en el adecuado resguardo y conservación de la información pérdida o sustracción de información de interés público hace nugatorio el derecho al acceso a la información, lo anterior a efecto de brindar un estado situacional al día de hoy del cumplimiento de la normativa en archivística, así de los desafíos actuales que se presentan en el cumplimiento del mismo.

En vista de la importancia que reviste el tema y ante el temor de la Defensoría de que el Estado costarricense hubiese dejado en abandono un asunto de relevancia fundamental, se tomó la decisión de iniciar una nueva investigación[13], cuyo objetivo general será el de analizar el estado de avance del cumplimiento de la Ley N° 7202 por parte de las instituciones a las cuales les aplica dicha ley, ello tomando como referencia la investigación anteriormente realizada por la Institución, pero en esta oportunidad, examinando el papel que actualmente desempeña la Dirección General del Archivo Nacional, identificando las limitaciones actuales que hacen que su gestión no sea más eficiente y oportuna, para luego realizar las gestiones necesarias, efectuar las recomendaciones correspondientes, todo lo anterior a fin de que permita garantizar el Derecho de Acceso a la Información en las Instituciones Públicas, por medio del establecimiento de los Archivos como elemento esencial.

En atención al trámite de investigación que se encuentra en curso, se han recibido una serie de informes[14] de los cuales se puede concluir que:

13 Expediente N° 109163-2012-SI

14 Oficio N° DG-1004-2012 suscrita por la Dirección General del Archivo Nacional con varios anexos, entre los que se destaca, el Informe Ejecutivo sobre el Desarrollo Archivístico a Nivel Nacional, período 2011-2012 elaborado

1.- El estado Costarricense da sus primeros pasos concretos en la búsqueda de la materialización del Derecho de acceso a la información pública, la cual está tutelada en el artículo 30 Constitucional[15], mediante la promulgación de la Ley N° 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivos en el año 1990, ello en entendido de que el eficaz cumplimiento de este derecho lo constituye la necesidad de que la información contenida a lo interno de las instituciones públicas se encuentre resguardada, organizada y sea fácilmente localizable, pues de lo contrario, se viciaría en la práctica el contenido de dicho derecho. Conforme el pasar del tiempo, el Estado ha nutrido su compendio normativo con legislación conexa con la ley N° 7202 y el derecho de acceso a la información, como lo constituyen las siguientes leyes: Ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos; Ley N° 8292, Ley General de Control Interno; Ley N° 8422, Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública; Ley N° 8454, Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos. También se han integrado una serie de reglamentaciones internas y directrices, en especial las emanadas de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, entre las que se destacan: Directriz general para la producción de documentos en soporte de papel de conservación permanente, publicada en la Gaceta N° 26 del 22 de noviembre del 2010; y, Directriz con regulaciones técnicas sobre administración de documentos producidos por medios automáticos, publicada en la Gaceta N° 61 del 28 de marzo del 2008.

2.- El incumplimiento por parte de las Instituciones a la legislación especial en cuanto al sistema de Archivos, obedece a las siguientes razones:

a. Desconocimiento y falta de interés por parte de algunos Jerarcas, ello a pesar de la importancia que reviste la debida organización y facilitación de los documentos y la información; todo lo anterior a pesar de las intensas labores efectuadas por parte del Archivo Nacional y su Junta Administrativa en cuanto a la tarea de conocer y promover el cumplimiento de la normativa vigente en el tema de Archivística.

b. Se aduce por parte de los representantes institucionales problemas con la asignación de contenido presupuestario para cumplir con dicha normativa.

c. Asimismo se ha mencionado dificultades en la dotación del recurso humano necesario, ello debido a que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria -cuando aplica- no les aprueba la creación de plazas, o bien les congelan plazas que queden vacantes, ello con motivo de la Directriz N° 13-H firmada por la señora Presidenta de la República, mediante la cual se giran una serie de disposiciones a nivel nacional acerca de la asignación del recurso humano.

d. Así como limitaciones en cuanto a la inexistencia de un espacio físico adecuado para la instalación del equipo para necesario para el debido resguardo de la documentación.

3.- Por otra parte, el Archivo Nacional así como las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Archivos, enfrentan una serie de limitaciones y/o dificultades que afectan su

---

por el Departamento de Servicios Archivísticos Externos de la Dirección General del Archivo Nacional. Oficio N° CIAP-030-2012 suscrito por la Comisión Interinstitucional de Jefes o Encargados de los Archivos Centrales del Sector Público (CIAP). Oficio N° CNSED-225-2012 suscrito por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos (CNSED). Oficio N° DSAE-048-2013 suscrita por la Jefatura del Departamento de Servicios Archivísticos Externos de la Dirección General del Archivo Nacional. Oficio N° AL-24-2012 suscrita por la Asesoría Legal de la Dirección General del Archivo Nacional.

15 *ARTÍCULO 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.*

quehacer así como del efectivo cumplimiento del Derecho de acceso a la información pública, entre las que se mencionan:

a. Insuficiente recurso presupuestario dispuesto para el cabal cumplimiento de las obligaciones que le fueran conferidas de conformidad con la ley N° 7202. En este sentido, se mencionó la realización de diversas gestiones ante el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Cultura y Juventud (siendo una institución desconcentrada de esta última), con el objeto de la asignación de mayores recursos económicos, no obstante, a pesar de tales gestiones, no ha sido posible el traslado de mayores recursos; por otra parte, se hizo referencia a que si bien, como parte de sus ingresos económicos, percibe dinero por concepto de la venta de timbres del Archivo Nacional y de la venta de servicios, estos resultan finalmente insuficientes en relación con las obligaciones legalmente impuestas.

b. Insuficiente recurso humano con que dispone para la realización de las gestiones de fiscalización, tales como labores de asesorías, inspecciones, seguimiento de inspecciones, capacitaciones y demás, las cuales deben efectuarse a todas las instituciones sujetas al cumplimiento de la ley N° 7202, y siendo esta numerosa (318 instituciones), los 8 funcionarios con que actualmente cuenta esa Institución para esas labores y sin mencionar además, que los mismos deben de realizar otra serie de gestiones tales como los trámites de valoración y autorización de eliminación de documentos en coordinación con la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos (CNSED), además del rescate de los documentos de valor científico-cultural, traslado y tratamiento de los mismos, claramente resultan insuficientes para la gran cantidad de labores a realizar. Como complemento de lo anterior, se mencionó que el Archivo Nacional tiene congeladas 8 plazas, ello debido al acatamiento por parte del Ministerio de Hacienda de la Directriz N° 13-H, la cual impide la creación de plazas y congela aquellas que quedan vacantes.

c. Se han presentado por parte del Archivo Nacional numerosas denuncias ante los Jerarcas responsables de las instituciones, las Auditorías Internas, Contraloría General de la República y ante el Ministerio Público, sin embargo, algunas de estas denuncias terminan sin que los responsables sean sancionados.

Respecto al tema de investigación en curso, conviene mencionar que el Derecho de Acceso a la Información es la libertad de los individuos de acceder a los departamentos públicos con el propósito de obtener información de interés público y de esta manera, lograr una mayor transparencia de los actos que realizan los gobiernos, es decir, la transparencia en la gestión pública se encuentra en ligamen íntimo con el ejercicio de rendición de cuentas, la cual a su vez es parte del derecho fundamental de los individuos al Acceso a la Información Pública, el cual requiere para su plena operativización, que la información que se pretenda acceder, en efecto se encuentra en la institución pública, y por ello la importancia de que la información se encuentre no solo archivada, sino resguardada y organizada, pues de lo contrario, se desmaterializaría el contenido del Derecho de Acceso a la Información.

El Derecho de Acceso a la información está íntimamente ligado al tema de transparencia en la función pública, el cual forma parte del principio de buen gobierno. El consultor Alfredo Chirino Sánchez establece una diferenciación entre el derecho de acceder a las informaciones públicas y el derecho a la información. De acuerdo con Chirino Sánchez, el derecho de acceso se garantiza cuando las personas pueden acceder a la cantidad de información que puedan requerir para garantizar un actuar responsable; por lo tanto, lo define como: "*...el camino que*

conduce también a la transparencia, es por ello que se suele reconocer el papel valiosísimo de este derecho para calificar de "democrático" un régimen que se basa en el otorgamiento de condiciones de acceso a la información expeditas, libres y gratuitas a los ciudadanos…"[16]

En el informe anual de labores de la Defensoría, año 2011-2012, se hizo referencia a la importancia de la transparencia y gobernabilidad, así como de la necesidad e importancia que reviste que el Estado Costarricense se avoque en forma permanente a gestionar su cumplimiento, en este sentido, se indicó lo siguiente: *La fijación clara de las relaciones entre las distintas partes que componen un Estado, su coordinación y finalmente su ejecución eficaz, serán en definitiva los elementos que determinen el grado de gobernabilidad administrativa, de tal suerte es posible afirmar que aquella figura tiene también una dimensión política, que busca plantear los modos de regulación del orden social y primordialmente, asegurar el bienestar de los y las habitantes de manera más eficaz, involucrando a este importante grupo de actores para contribuir a construir y mantener transparencia y eficiencia en la gestión de las instituciones".*

16 A. Chirino Sánchez. *Op. Cit. ,* pág., 8., tomado del Proyecto Final de Graduación, ""el derecho de acceso a la información en las instituciones públicas y el rol de los archivos en el cumplimiento de este derecho: un análisis a partir de quejas presentadas ante la defensoría de los habitantes en el período 2002-2007"

DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS

La labor de la Dirección se caracteriza por el análisis de problemas nacionales, en los cuales, situaciones de índole económica, financiera o de política pueden afectar los derechos de los y las habitantes. En los últimos cuatro años, ese trabajo se ha referido a temas fiscales, regulatorios, proyectos de gran envergadura como la Carretera a Caldera y el proyecto de refinería conjunta entre RECOPE y la República China, el análisis estructural de la situación de la CCSS, sostenibilidad del régimen de pensiones administrado por ésta, empleo público, la administración de FONATEL[1], metodologías tarifarias, rectoría y fiscalización del transporte público, gestión del CONAVI, por citar algunos asuntos.

Muchos de los temas estudiados, han requerido trascender el análisis del problema o potencial irregularidad, para estudiar en detalle las circunstancias en que se genera. Ese es el enfoque con que se ha estudiado a la CCSS, ejemplo de esto lo constituye el Informe Especial del periodo 2011-2012 y cuyo informe de seguimiento se presenta en otro acápite de este Informe 2012-2013. Por ello, la Dirección de Asuntos Económicos considera pertinente presentar el análisis de lo que en el presente periodo ha acontecido con dos instituciones claves desde la perspectiva de la realización de los derechos económicos de las y los habitantes. En el accionar de estas instituciones, se observa inexistencia de políticas claves, un divorcio entre políticas existentes y el quehacer diario de la institución, carencia e incapacidad de liderazgo y una pobre participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en los procesos de su interés. A continuación se describen los resultados y hallazgos de las intervenciones de la Defensoría, a través de la Dirección de Asuntos Económicos, en relación con estas dos instituciones: el Consejo de Transporte Público (CTP) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

I. El Consejo de Transporte Público: Un modelo de gestión que se agota.

Una revisión de los Informes Anuales de los últimos diez años revela que prácticamente en cada uno de esos informes, la Defensoría ha llamado la atención de las y los señores diputados sobre la deficiente labor del Consejo de Transporte Público (CTP) y las constantes quejas de las y los usuarios del transporte público. La precaria gestión de las cuestiones ordinarias

1 Fondo Nacional de Telecomunicaciones

objeto de competencia del CTP y su demostrada incapacidad para la toma de decisiones estratégicas, es fuente permanente de denuncias de empresarios y usuarios del transporte público ante la Defensoría. Obsérvese el siguiente cuadro sinóptico que recoge los planteamientos de ambas e instituciones en los últimos 3 años.

Periodo	Planteamiento DHR
2009-2010	- Las deficiencias en el transporte público encuentran cobijo bajo sanciones poco efectivas y fiscalización deficiente en el CTP.
	- Las concesiones se renovaron con información meramente documental y mínimos estudios de campo y de cómo operó la empresa a lo largo de 7 años de concesión
	- La calidad de los servicios públicos competencia del CTP nunca ha sido evaluada.
2010-2011	- Total estancamiento de la modernización del transporte público
	- La deficiencia en la gestión del CTP es la misma.
	- Su tiempo de respuesta para cualquier gestión es irrazonablemente extenso
2011-2012	- Presencia de empresarios en la Junta Directiva puede ser causa estructural de la incapacidad del CTP para tomar decisiones estratégicas y fiscalizar en forma efectiva el transporte público
	- La ley 3503 es obsoleta y no puede responder a los requerimientos del país en materia de transporte público, pero no necesariamente justifica la negligente gestión.

En el periodo 2012-2013, lamentablemente, la evaluación de la gestión del CTP, a la luz de su aporte en realización de los derechos de las y los habitantes, no puede ser menos desfavorable, tomando en cuenta que no ha logrado superarse en ninguno de los aspectos señalados supra. Exponemos a continuación las situaciones más relevantes que la Defensoría ha comprobado en relación con la gestión del CTP: **La impresionante tardanza para atender gestiones:** Una fuente constante de solicitudes de intervención que las y los habitantes hacen a la Defensoría es la carencia de respuesta ante sus gestiones o denuncias en el CTP. Sintetizamos a continuación algunos casos que, por sus características, podríamos llamar representativos de la situación:

Caso 1: Expediente DHR 004456-2007

Hecho denunciado ante el CTP	Fechas de interés	Tiempo transcurrido desde que se interpuso la queja en CTP	Estado del trámite en CTP
Necesidad de una nueva ruta de autobús	mar-07	*	La comunidad presenta la solicitud
	jun-09	13 meses	Se informa a la DHR que se realizó el estudio técnico
	ene-10	20 meses	CTP informa que debe pedirse criterio al empresario que opera en la zona
	feb-12	32 meses	El asunto se incluye en un estudio integral del sector
	ago-12	44 meses	Se informa que el estudio fue remitido a la Junta Directiva del CTP
	abr-13	51 meses	Acuerdo de la Junta Directiva deniega la solicitud

Caso 2: Expediente DHR 33193-2009

Hecho denunciado ante el CTP	Fechas de interés	Tiempo transcurrido desde que se interpuso la queja en CTP	Estado del trámite en CTP
Irregularidades en la prestación del servicio de buses	feb-09	*	La comunidad presenta la solicitud
	mar-09	1 mes	Se informa a la DHR que se realizó el estudio técnico
	oct-09	7 meses	Junta Directiva cancela el permiso, le autoriza la prestación a otro operador y ordena estudio para determinar las condiciones operativas con las que se deberá prestar el servicio
	abr-10	12 meses	Se realiza el estudio de campo
	feb-11	23 meses	Estudio se remite a otra unidad técnica para que se pronuncie
	ago-12	41 meses	Estudio técnico se remite a la Junta Directiva

	feb-13	46 meses	Autoriza nuevo esquema operativo para la empresa cuya definición se ordenó en octubre 2009
	abr-13		En proceso de ejecución

Caso 3: Expedientes DHR 09630-2007, 21585-2008, 47836-2009, 50277-2009

Hecho denunciado ante el CTP	Fechas de interés	Tiempo transcurrido desde que se interpuso la queja en CTP	Estado del trámite en CTP
Irregularidades en la prestación del servicio de buses en 4 cantones	**jun-07**	*	**La primera comunidad presenta la denuncia**
	mar-09	**9 meses**	**Se informa a la DHR que se realizó el estudio técnico**
	abr-10	**21 meses**	**Se realiza el estudio de campo**
	feb-11	**31 meses**	**Estudio se remite a otra unidad técnica para que se pronuncie**
	abr-12	**44 meses**	**Informe técnico se remite a Junta Directiva**
	jun-12	**46 meses**	**Fusión de rutas y nuevos esquemas operativos**

Los anteriores son tres de muchos ejemplos de casos de dilación de respuesta del Consejo que llegan a conocimiento de la Defensoría. Situaciones análogas se presentan cuando los empresarios solicitan que se les autoricen nuevas unidades o cuando han solicitado un permiso especial de transporte estudiantes. Esta incapacidad de respuesta del Consejo puede ser explicada por varias causas:

- - Limitaciones presupuestarias
- - Inadecuada estructura
- - Complejidad de los procedimientos
- - Conflictos de interés entre los sectores representados en la Junta Directiva del Consejo
- - Inexistente voluntad política para encarar y resolver las deficiencias existentes
- - El obsoleto marco normativo que rige la actividad (Ley 3503).

Sea cual sea la relación causal entre uno o más de los factores apuntados, lo cierto del caso es que el CTP ha mostrado ser incapaz de dar respuesta diligente y oportuna a prácticamente cualquier solicitud que se le presente, con lo cual sistemáticamente vulnera no sólo el derecho de las y los habitantes a una respuesta pronta y oportuna, sino el derecho a mejorar su calidad de vida, recibir un servicio público en condiciones de seguridad, calidad y confiablidad, incluso a ejercer la actividad económica para la cual el mismo Estado le ha facultado.

La eterna espera por una modernización que nunca llegó: En el año 2008, la Defensoría inició de oficio una intervención para dar seguimiento a las acciones del Poder Ejecutivo en procura de una modernización del transporte público. La intervención se inició porque desde hacía más de una década, diferentes Administraciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes habían anunciado, con mayor o menor entusiasmo, que ejecutarían proyectos para modernizar el transporte público. Inicialmente se planteó el proyecto denominado "Sectorización del Transporte Público", el cual suponía la creación de 9 sectores distribuidos en el Área Metropolitana de San José.

Aproximadamente a partir del año 2000 se hicieron los estudios para realizar un plan piloto que iniciaría con la puesta en práctica del primer sector, el cual arrancaría en el distrito metropolitano de Pavas. En varias oportunidades, el Ministerio anunció por los medios de prensa el inicio del plan piloto. Pasó una Administración completa pero ni el plan piloto ni mucho menos el proyecto de sectorización se ejecutó. A inicios del año 2008, la nueva Administración del Consejo de Transporte Público (CTP) anunció que en abril de ese año arrancaría un proyecto para poner en funcionamiento las llamadas "rutas intersectoriales", que formaban parte del proceso de modernización y complementaba la sectorización. Por ello, la Defensoría decidió observar, oficiosamente, las acciones del CTP y el MOPT para ejecutar los tan esperados proyectos para la modernización del transporte público costarricense. Tal observación se ejecutó desde el año 2008 al 2012 sin lograr comprobar algún avance concreto en la ejecución de los proyectos de modernización. Al concluir la intervención, la Defensoría comprobó que:

- En el periodo 2008-2012 y en lo que va del 2013, fue muy escaso el avance de cualquier proyecto de modernización del transporte público que se hubiera pretendido ejecutar. La evidente reticencia de las autoridades del CTP para brindar información a esta Defensoría al respecto fue coincidente con el estancamiento que se observó en el sistema de transporte público nacional durante los últimos 5 años.
- El proyecto de las **rutas intersectoriales** habría sido un paso muy importante en el camino hacia la modernización de la actividad del transporte público. Pero fracasó por insoslayables yerros en su gestación.
- Los pocos cambios que se observaron en el transporte público entre los años 2007 y 2009 fueron producto de la renovación de los contratos de concesión ya existentes, particularmente en cuanto a la renovación de la flota.
- Al inicio de la presente Administración del CTP se plantearon proyectos de modernización del transporte concretos que generaron la esperanza de mayores avances. Mientras tanto, Latinoamérica llevaba años de ventaja a Costa Rica con la puesta en marcha de sistemas de transporte público tales como el Sistema de *Metro Bus* de Panamá, el *Transurbano* en Guatemala, el *Metrobus* en México, el *Transmilenio* en Bogotá, el *Trolebus* en Quito, el Metrobús en Asunción y el Metro en Santo Domingo, República Dominicana.

En el informe final de la Intervención[2], la Defensoría señaló que, más que una "modernización", Costa Rica necesita un "**re-lanzamiento**" de su sistema de transporte público modalidad autobuses:

> *"(…) Desconoce esta Defensoría si las autoridades de transporte público han realizado estudios para determinar por qué, a pesar de la congestión vial, la duración de los recorridos y el precio de los combustibles, el transporte público modalidad autobús no logra convertirse en un sustituto atractivo para el vehículo particular. Al punto que, la nueva versión de la restricción vehicular exime de sanción a aquellos vehículos particulares cuya placa no pueda ingresar a la zona de restricción pero que viajen con un número mínimo de personas.*
>
> *Mientras el transporte por autobús no sea una opción atractiva, viable, ágil, cómoda, segura y accesible al transporte individual, el país seguirá experimentando el colapso vial, la creciente contaminación de las áreas urbanas, el crecimiento descontrolado de la flota vehicular privada y el inevitable aumento de la factura petrolera.*
>
> *Por lo anterior, esta Defensoría considera que ya no se trata de "modernizar" el transporte público, se trata de "re-lanzar", cambiar el concepto de transporte público y convertirlo en una opción atractiva para todas aquellas personas que sí pueden escoger entre utilizar su vehículo o tomar un autobús, así como para todas aquellas que hoy día, están dispuestas a sacrificar parte importante de sus ingresos para adquirir un automóvil y "dejar de andar en buses."*
>
> *Este "relanzamiento" que propone esta Defensoría significa posicionar el servicio de transporte público como una opción de mayor eficiencia, ofreciendo a los clientes-usuarios y usuarias una actividad atractiva, que garantice comodidad, oportunidad y rapidez, de manera que se convierta en una alternativa real en relación con las necesidades de movilización de las y los habitantes. Medidas coercitivas como la restricción vehicular, aún si pueden llegar a tener algún impacto en los objetivos que persigue, nunca tendrán el impacto que podría tener el hecho de que una gran parte de la población,* **voluntaria y gustosamente,** *prefiera utilizar el transporte público, antes que padecer las incomodidades del viaje en vehículo particular.*

La Defensoría está plenamente consciente de que este cambio requiere una visión integral, en la cual se active la participación de diversos actores, sin embargo, para ello requiere de un Estado líder que asuma un papel activo, en la elaboración de los estudios técnicos, reformas jurídicas y campañas educativas a la población, con el fin de que el servicio público deje de ser percibido como una opción residual y que en su defecto sea incorporado como parte del modo de vida de los costarricenses.

Asimismo, al comprobar los esfuerzos que en Latinoamérica, no sólo el Estado, sino la empresa privada, han realizado con economías similares a la costarricense, con problemas sociales iguales o incluso superiores a los nuestros, la Defensoría de los Habitantes se cuestionó:

- "¿Por qué Guatemala logró ordenar su transporte público, Quito tiene su sistema de "Troles" desde hace más de 15 años, México ya no sólo tiene su ya conocido subterráneo sino que ahora tiene su METROBUS, hermano menor del TRASMILENIO colombia-

2 16418-2008-SI

no, que casi le dobla la edad, y República Dominicana, nuestro socio comercial, como lo son también México, Honduras y Guatemala, pudo lograr un subterráneo que nada tiene que envidiarle al de Madrid?

- *Y ¿Por qué Costa Rica no ha podido hacerlo*?"

Aunque las respuestas a estas preguntas no le correspondía darlas a la Defensoría, sino al Poder Ejecutivo, al Consejo de Transportes y a los propios prestadores del servicio de transporte remunerado de personas, este Órgano Defensor no pudo menos que plantear algunas hipótesis que pudieran explicar el retraso del país en materia de transporte público:

- "*Visión cortoplacista del Poder Ejecutivo e incluso de los partidos políticos*
- *Limitaciones financieras e incapacidad o falta de voluntad para superarlas*
- *Preponderancia de los intereses gremiales (transportistas) sobre los intereses de la colectividad, que se manifiesta desde la conformación y funcionamiento de la Junta Directiva del CTP.*
- Obsolescencia de la ley que regula el transporte remunerado, Ley N° 3503 que data de la década de los 60 del siglo pasado y que no ha sido superada por la normativa posterior como la ley N°7593 (Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos) y Ley N° 7969 (Regula el servicio de taxis y crea el CTP).
- Desinformación de las y los habitantes ante las oportunidades que un servicio de transporte público de carácter masivo ágil, efectivo, interconectado, seguro y accesible, puede representar.
- *Intereses de los sectores económicos dedicados a la comercialización de automóviles tanto nuevos como usados.*
- *Ausencia de voluntad política para tomar decisiones estratégicas estructurales*".

Al día de hoy, después de más de 4 años de haber iniciado la intervención en cuestión, la Defensoría considera que esas hipótesis, lamentablemente, explican en gran parte el retraso del país en materia de modernización del transporte público. Del 2008 al presente, el avance en la modernización del transporte ha sido muy pobre. Desde la notificación del informe final de esta investigación en mayo 2011, la Defensoría le ha solicitado al Consejo de Transporte Público informar sobre los proyectos en ejecución, pero la respuesta ha sido inexistente. Incluso en octubre del año 2012, en reunión con el Director Ejecutivo del CTP, éste comentó a funcionarias de la Defensoría algunas de las estrategias de esta Administración en el tema. A la fecha, el Consejo de Transporte Público no ha acreditado formalmente nada que haga pensar que existe una intención seria, orgánica ni sistemática, liderada por el Estado costarricense para superar el atraso del transporte público nacional.

Paradójicamente, algunos prestatarios del transporte público de forma unilateral y voluntaria, y prácticamente ante la inercia e impasividad del CTP, han tomado la iniciativa de adquirir flota amigable con el ambiente o más accesible. Algunas otras han impulsado la utilización de sistemas de cobro mediante sistemas de prepago. Mientras tanto, el Consejo de Transporte Público se mantiene como un espectador pasivo, incapaz de asumir el rol de líder que le corresponde en la transformación que el transporte público costarricense requiere.

Esta inercia de la Administración se torna crítica en la actual coyuntura, cuando están a punto de vencer muchas de las concesiones del transporte remunerado de personas. 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.

"A la luz de lo anterior, la Defensoría considera que no debe mantener la observación de un proceso de modernización del transporte público que no existe, pero aprovecha esta oportunidad para externar preocupación por la incapacidad demostrada por las instancias competentes y considera que se deben sentar las responsabilidades por la omisión en el cumplimento de las mismas El país sigue esperando tener un sistema de transporte público acorde con las necesidades que plantea el siglo XXI."

Defensoría de los Habitantes, 2013

- Taxis, servicios especiales estables y transporte informal: El círculo vicioso entre la incapacidad de gestión y la carencia de políticas públicas coherentes. A lo largo del periodo, representantes del sector de taxistas formales han manifestado a la Defensoría su preocupación por la sostenibilidad de la ecuación financiera de la actividad, a partir de la existencia de actividades de transporte similar como los permisos estables especiales de taxi (antiguos "porteadores") y el transporte informal ("piratas"). Si bien es cierto, las preocupaciones del gremio son válidas y atendibles, en sus diversas solicitudes de intervención ante la Institución, los taxistas formales no lograron demostrar, mediante estudios técnicos adecuados, los problemas financieros que alegan padecer. Sin embargo, la Defensoría comprobó que el CTP ha estado incumpliendo sistemáticamente su obligación de determinar la demanda real de vehículos en el transporte remunerado de personas modalidad taxi.

Efectivamente, el Transitorio VI de la Ley 7969 Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, establece:

> *(…)*
>
> *Inmediatamente después de adjudicado el primer concurso, el Consejo procederá a efectuar los estudios de demanda correspondientes, conforme a esta ley.*

Por otro lado, el artículo 6 del Reglamento del Primer Procedimiento Especial Abreviado para el Transporte Remunerado de Personas en la Modalidad de Taxi establece:

> *Artículo 6.-Del Estudio de Oferta y demanda. Con fundamento en el transitorio VI de la Ley 7969, para el presente procedimiento no es meritorio el estudio de oferta y demanda requerido por el numeral 25 de la misma ley, en consideración de que el mismo numeral ha establecido de previo el número de concesiones a adjudicar, aprobado por la Sala Constitucional en la Resolución 1999-09530.*

No obstante, culminado el Primer Procedimiento Especial Abreviado, mediante el cual se concesionaron las placas de taxi, ni el CTP ni ninguna otra institución u órgano público han realizado un estudio de mercado que permita determinar, bajo criterios estrictamente técnicos, la demanda de taxis en nuestro país. Este estudio es indispensable, no sólo para determinar la cantidad de placas que se deben concesionar y/o permisionar, sino para generar una política pública coherente con las necesidades de transportación, las condiciones existentes en materia de vialidad y con el ambiente. Pero además, ante la ausencia de este estudio, resulta poco probable que el CTP, la Autoridad Reguladora o cualquier organización, puedan afirmar que la actividad del servicio público modalidad taxi se encuentra actualmente en una situación de desequilibrio financiero, especialmente si se toma en cuenta que cada seis meses la ARESEP

actualiza las tarifas de la actividad mediante un modelo de ajuste automático, lo cual, al menos formalmente, debilita la tesis del desequilibrio financiero del servicio formal de taxis.

A la luz de lo anterior, la Defensoría encontró necesario e impostergable que el CTP realice sin más dilación el estudio de demanda que ordena la ley N° 7969, puesto que no sólo ha transcurrido suficiente tiempo desde que se otorgaron las primeras concesiones a la luz de ese cuerpo normativo, sino que el sistema del transporte público modalidad taxi ha sufrido modificaciones importantes, como es el caso de la creación de los permisos estables de servicio de taxi (antiguo porteo) y así lo recomendó al CTP recientemente. Sin perjuicio de lo señalado, es claro que el transporte modalidad taxis y la nueva figura del servicio especial estable de taxi son tan sólo subsistemas de un sistema más amplio que es el transporte público, el cual involucra el transporte masivo de personas: autobuses e incluso, ferrocarriles. El funcionamiento armónico de este gran sistema depende, sin duda, no sólo de la voluntad y responsabilidad de los prestadores del servicio en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad, confiabilidad y trato a la persona usuario, sino también de la efectiva fiscalización por parte del Estado del respeto a esas obligaciones y del correcto uso de los espacios públicos disponibles para el tránsito de vehículos.

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.

"Sin embargo, ello no se suficiente para romper el círculo vicioso que desde hace años aqueja al país en materia de transporte. Las recientes manifestaciones en las vías públicas de taxistas y permisionarios de servicios estables de taxi, y en términos generales, la tendencia de los últimos años de solucionar por la vía legal o administrativa la pretensión de grupos de habitantes para obtener alguna forma de autorización estatal para brindar servicio de transporte, ponen en evidencia la carencia de una política pública coherente en materia de transporte público."

Defensoría de los Habitantes, 2013

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. Paralelamente, el Estado es incapaz de ampliar la infraestructura vial para satisfacer la demanda y tampoco tiene la capacidad de vigilar en carretera que los permisionarios del servicio estable de taxis lo ofrezcan servicio al público, que los taxistas formales no realicen servicios "colectivos" y que quienes están fuera del sistema formal no ofrezcan transporte al público en forma ilegal. En consecuencia, la factura petrolera sigue en aumento, los espacios públicos escasean, la contaminación del aire no cede y las y los habitantes deben padecer, en carretera o a pie, las consecuencias de la falta de visión de las autoridades y de cómo la lucha entre los intereses particulares anula al interés público: Mientras los grupos de prestatarios exigen que el Estado dedique recursos para proteger sus intereses a través de la Policía de Tránsito, el mismo Estado es incapaz de dictar políticas públicas coherentes y tomar decisiones que, por sí mismas, podrían solucionar esa lucha en carretera, con solo impulsar iniciativas sustentadas en un abordaje integral.

II. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Entidad de Riesgo Generado por si misma.

Desde la década de los 80 del siglo anterior, el Estado costarricense incrementó paulatinamente la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos. Pero el interés público que presta estos servicios (transporte público, generación de electricidad, distribución de gas LP e incluso las infocomunicaciones[3], entre otros), requiere que estas actividades se realicen de tal manera que los servicios sean prestado en la mayor cantidad, al menor costo posible y cumpliendo condiciones adecuadas de calidad, confiablidad y de accesibilidad. Pero además, es necesario que estos servicios sean provistos de manera eficiente en cuanto al uso de los recursos y con precios tales que, al tiempo que cubren los costos eficientes de la prestación del servicio, la empresa obtenga una rentabilidad adecuada.

Ahora bien, la mayoría de estos servicios, por su naturaleza y por las condiciones de la economía en que se desarrollan, no necesariamente pueden ser prestados por varios operadores al mismo tiempo que pujan por obtener una parte del mercado, sino que, más bien, resulta eficiente para el país que los servicios sean prestados por un único operador. En algunas actividades esta condición es tan fuerte que, como en el caso costarricense, se ha decidido que sean prestadas por el Estado directamente (Refinación de hidrocarburos, distribución de agua potable). En otros casos, el servicio es prestado por un prestador privado en nombre del Estado, a partir de una concesión o permiso que éste otorga (transporte público, comercialización de combustibles, distribución de gas licuado de petróleo). En uno y otro caso, en Costa Rica, el Estado ha optado por fiscalizar y regular la prestación de estos servicios desde las perspectivas técnica y económica. Esta intervención estatal debe concretar objetivos tales como[4]:

- Establecer tarifas que reflejen precios de equilibrio y eficientes
- Proteger al usuario de cobros de tarifas no autorizadas
- Incentivar el uso eficiente de los recursos por parte del prestador del servicio
- Proteger a los usuarios de abusos o exclusiones por parte los prestatarios
- Establecer y hacer cumplir las condiciones de calidad con las que debe prestarse el servicio.

Estos objetivos forman parte de la una de las más importantes misiones de los entes reguladores: el contrarrestar el desequilibrio que existe en la relación prestador-usuario. En esta relación, el usuario está claramente en desventaja en al menos tres dimensiones:

- Dependiendo de la actividad de la que se trate, el usuario no tiene más remedio que recibir el servicio del prestador, quien es el único proveedor, aunque el servicio sea deficiente.
- El usuario no puede discutir con el prestador del servicio sobre el precio o tarifa de éste: o lo toma o lo deja.
- Existe una total asimetría de información entre el prestador y el usuario, producto de la cual éste está sujeto a las decisiones del primero.

3 Las infocomunicaciones no son consideradas por la Ley General de Telecomunicaciones como servicios públicos en el sentido tradicional, sino que las cataloga como de "interés público", sin embargo, las incluimos aquí debido a que aún en su mayoría se mantienen sujetas a regulación y porque son actividades de altísima relevancia para la calidad de vida de las personas y el desarrollo económico del país.

4 Ley 7593, Artículo 4

En otras palabras, el órgano regulador no puede ser un simple "fijador de tarifas y precios" que, a los ojos de la opinión pública, actúa en función de los intereses de los prestadores del servicio, porque usualmente está decretando aumentos en las tarifas (aún si las decisiones tarifarias son absolutamente justificadas). Al contrario, un ente regulador altamente capacitado, con las herramientas técnicas y jurídicas adecuadas y los recursos necesarios, puede convertirse en un aliado de las y los usuarios de los servicios que regula. Para ello el regulador debe tener suficiente credibilidad y debe ganarse la confianza de las y los usuarios. Esto solamente se logra si sus decisiones y actuaciones son técnica y jurídicamente sustentadas, de manera que, se compartan o no, sean no sólo acatadas, sino respetadas ante la opinión pública. Cuando el ente vacila en tomar una decisión, cambia de criterio antojadizamente, genera dudas en cuanto a la probidad de sus actuaciones administrativas o cede ante las presiones públicas de algún grupo de interés, aminora su capacidad de contrarrestar la asimetría entre prestador y usuarios, corroe su credibilidad ante la opinión pública y termina por minar la confianza de las y los usuarios en él.

En los últimos cuatro años, la sociedad costarricense ha visto cómo la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), poco a poco ha ido perdiendo el respeto de usuarios y prestadores de servicios por igual, producto de, precisamente, haber incurrido una y otra vez en ese tipo de situaciones que atentan contra la credibilidad que debe tener todo ente regulador para cumplir con sus funciones, particularmente las que se refieren a los intereses de las y los usuarios de los servicios regulados. Concordantemente, en diferentes intervenciones de la Defensoría, muchas de ellas en asuntos que han sido debatidos en la opinión pública, la Institución ha comprobado que, lamentablemente, la Autoridad Reguladora con sus acciones y omisiones ha causado daño importante a su credibilidad. Se reseñan a continuación los hechos más relevantes que sustentan esta afirmación:

- Del Comité Regulatorio al Intendente: Un reglamento interno transformó el modelo regulatorio costarricense. En el año 2008 surgieron fuertes cuestionamientos a la creación del "Comité Regulatorio" en ARESEP, el cual surgió como una modalidad transitoria para el ejercicio de las funciones del ente regulador ante la ausencia del regulador titular y permaneció en funciones aún después de nombrado éste. A partir de varias solicitudes de intervención, la Defensoría inició la investigación correspondiente[5], la cual fue suspendida ante la interposición de una acción de inconstitucionalidad contra varios acuerdos de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora y del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la ARESEP y sus Órganos Desconcentrados y Acuerdos Conexos. El Tribunal Constitucional[6] rechazó por el fondo la acción interpuesta argumentando que, a partir de las reformas realizadas a la ley N° 7593 y con la creación del Comité de Regulación:

> *"(…) en momento alguno existe un desprendimiento de competencias de la Autoridad Reguladora hacia otros órganos o entidades. Por el contrario, la creación y puesta en funcionamiento del Comité de Regulación y de otros órganos de igual naturaleza, no es más que la ejecución del mandato legal de la propia ley de la ARESEP, respecto de la autorregulación y auto-organización interna para la debida prestación del servicio… En este sentido, no se aprecia vicio de constitucionalidad alguno, pues lo actuado por la Autoridad Reguladora, lejos de pretender una actuación violatoria del orden constitucional, pretende dentro del marco de sus competencia, prestar un*

5 Veáse la Intervención 68207-2010
6 Resolución Nº 2011012104

mejor servicio y atención a los usuarios del sistema regulatorio, lo cual se enmarca dentro del respeto a los principios de eficacia, eficiencia, continuidad y oportunidad que deben regir la actuación administrativa y la prestación de los servicios públicos. En consecuencia, siendo que lo pretendido versa sobre un aspecto de organización interna para el cual la Autoridad Reguladora es plenamente competente, y considerando que la definición de la organización interna de una institución pública no se contraviene per se el Derecho de la Constitución, lo que corresponde es rechazar la acción, como en efecto se dispone."

A la luz de este pronunciamiento, el Comité cuestionado continuó ejerciendo sus funciones a la espera de que se terminaran de organizar las Intendencias establecidas en el Reglamento Interno de Organización y Funciones de la ARESEP y sus Órganos Desconcentrados (RIOF). Al día de hoy las Intendencias están funcionando de conformidad con el citado Reglamento.

Ahora bien y aunque, el criterio del Tribunal Constitucional, que puede o no ser compartido, zanja de una vez la controversia surgida en torno a la creación del Comité de Regulación, la discusión de fondo sigue vigente. La actual ley de la ARESEP le permite organizarse de manera tal que no necesariamente sea el regulador general el que tome en primera instancia las decisiones tarifarias. Tanto es así que en ejercicio de esa potestad de *autorregulación y autoorganización interna* que señala la Sala Constitucional, hoy en día la Autoridad Reguladora está organizada en Intendencias las cuales están ejerciendo la potestad de fijación tarifaria, entre otras potestades. Paralelamente, las funciones que en la realidad está ejerciendo el regulador general son muy limitadas desde la perspectiva de su impacto en las y los usuarios de los servicios regulados, tal y como lo describe el artículo 8 del RIOF:

Artículo 8°—Funciones del Regulador General.

Al Regulador General le corresponde:

a. Velar por la independencia, la efectividad y la credibilidad de la Autoridad Reguladora y sus órganos, así como ejecutar las acciones necesarias para fortalecerlas.

b. Promover la participación de los usuarios de los servicios regulados en la defensa de sus derechos.

c. Velar por que se tomen las medidas necesarias para que la regulación se ejerza con los mayores estándares de calidad, equidad y transparencia.

d. Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la institución.

e. Ejecutar y velar por que se cumplan, como superior jerárquico en materia administrativa, la política y los programas de la Autoridad Reguladora.

f. Resolver los recursos que deba conocer en materia laboral.

g. Presidir las reuniones de la Junta Directiva y preparar su agenda.

h. Proponer a la Junta Directiva la aprobación o improbación de los planes de trabajo y presupuestos.

i. Suscribir los contratos de concesión para los servicios públicos que así lo requieran.

j. Asistir a los foros nacionales o internacionales sobre los servicios regulados por la Autoridad Reguladora o delegar tal participación en otros miembros de la Junta Directiva o en funcionarios de la institución.

k. Representar a la Autoridad Reguladora ante los organismos reguladores internacionales, cuando se trate de los servicios públicos de su competencia.

l. Solicitar a las líneas de asesoría que considere pertinentes, los criterios técnicos para la toma de decisiones de la Junta Directiva.

m. Fiscalizar la ejecución de los acuerdos de Junta Directiva.

n. Fungir como superior inmediato del Director General de Estrategia y Evaluación, lo cual incluye la competencia de su nombramiento y eventualmente de su remoción.

o. Negociar y firmar los contratos de prestación de los servicios de la Autoridad Reguladora salvo los de la SUTEL.

p. Todo cuanto la ley le indique.

q. Ordenar en los procedimientos administrativos, en los cuales la posible sanción sea la imposición de multas, su apertura; dictar los actos preparatorios y las medidas cautelares de cierre de empresa o remoción de equipo y dictar la resolución final. Además deberá conocer de los recursos que se presenten.

(Así adicionado el inciso anterior mediante sesión ordinaria N° 066-2011 del 26 de octubre del 2011)

r. Otorgar o denegar el refrendo de contratos de concesión de transporte remunerado de personas en vehículos automotores, que sean remitidos para estos efectos y resolver los recursos administrativos que correspondan;

(Así adicionado el inciso anterior mediante sesión ordinaria N° 066-2011 del 26 de octubre del 2011)

s. Ratificar o no los contratos que suscriba el Instituto Costarricense de Electricidad destinados a la compra de energía eléctrica, que sean remitidos para estos efectos y resolver los recursos administrativos que correspondan.

(Así adicionado el inciso anterior mediante sesión ordinaria N° 066-2011 del 26 de octubre del 2011)

Mientras tanto, obsérvense las funciones de los Intendentes, figura creada por el RIOF y no por la ley 7593. En los artículos 43, 45 y 47 del RIOF se observan dos de las funciones más importantes de las tres Intendencias que ese Reglamento crea, Intendencias de Energía, Agua y Transportes:

Fijar de manera ordinaria y extraordinaria, a solicitud de parte y de oficio, los precios y tarifas para los servicios regulados, autorizando el cobro de servicios ambientales cuando corresponda.

Regular la calidad, la cantidad, la confiabilidad, la continuidad, la oportunidad, la diversidad y la sostenibilidad ambiental de los servicios públicos regulados, en la perspectiva de promover los derechos de los usuarios y la protección del ambiente.

Como puede observarse, de acuerdo con el RIOF, las funciones regulatorias medulares de la ARESEP, las decisiones tarifarias y sobre calidad de los servicios, son ejercidas en forma exclusiva por los Intendentes, quedando el Regulador General fuera de esos procesos, salvo por su participación en la Junta Directiva al resolver apelaciones. De acuerdo con el razonamiento de la Sala Constitucional, esta "distribución de funciones" habría sido realizada de conformidad con las potestades de autorregulación que le otorga la ley a la ARESEP.

Sin embargo, mientras la ley N° 7593 prevé un proceso de selección y nombramiento del Regulador muy calificado que involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, los Intendentes, que por reglamento han asumido amplias facultades que impactan directamente en las y los usuarios y pueden incidir negativa o positivamente, en el desequilibrio que existe en la relación prestador-usuario, son nombrados por la Junta Directiva de la ARESEP.

Así las cosas, aunque el Tribunal Constitucional reconoció la posibilidad de que la ARESEP se autoorganice y por ello avaló la figura del Comité de Regulación, principio por el cual también habría que interpretar que las competencias que el RIOF le atribuye a los intendentes estarían acordes con esa jurisprudencia, ciertamente cabe preguntarse si este modelo regulatorio es lo que el espíritu del legislador pretendía al aprobar la ley 7593 y sus reformas, particularmente aquélla que trasladó las competencias que originalmente tenía el regulador hacia la Autoridad Reguladora (artículo 41 aparte i) de la Ley N° 8660 del 8 de agosto de 2008). Lo que sí es claro es el hecho de que, por la vía del reglamento, la Autoridad Reguladora cambió el modelo regulatorio original a uno totalmente diferente que diluyó la competencia tarifaria en tres intendentes.

La creación del Comité de Regulación fue muy cuestionada por la sociedad costarricense hasta que la resolución de la Sala Constitucional resolvió la controversia. Sin embargo, el comité fue sustituido por las tres intendencias y un regulador general que poca o ninguna incidencia tiene en los temas medulares y de mayor impacto para el usuario. De forma muy sencilla se gestó un cambio estructural en el ente regulador, sin que el país realmente discutiera cuál es el modelo que mejor se adapta a sus necesidades. Obviamente que al tratarse de una organización creada por la vía reglamentaria, es posible modificarla por ese mismo camino. Pero es precisamente esa extrema flexibilidad que fue avalada por el Tribunal Constitucional a partir de las disposiciones de la ley N° 7593 reformada en el año 2008, la que la Defensoría de los Habitantes considera debe ser revisada y valorada por las y los señores diputados con miras a evaluar cuál es el modelo regulatorio que más le conviene al país en los próximos años.

- Las y los usuarios ante las audiencias públicas: De las más altas expectativas, al mero trámite formal: Cuando en el año 1996 se promulgó la ley de creación de la ARESEP que transformó en ésta al antiguo Servicio Nacional de Electricidad (SNE), la innovación que quizás más expectativas generó a las y los habitantes fue la introducción de la figura de la audiencia pública como un instrumento para la participación ciudadana en los procesos de fijación de tarifas y de aprobación de metodologías tarifarias. La forma en que ARESEP ha aplicado la figura a través de los años se ha ido modificando, a la luz de la experiencia y de resoluciones de la Sala Constitucional, producto de recursos de Amparo interpuestos por habitantes y esta Defensoría. Los principales temas de discusión, en un inicio, fueron los horarios establecidos para la celebración de la audiencia, los plazos de la convocatoria en el caso del transporte público y los lugares definidos por el ente regulador para celebrar la audiencia.

Con la reforma del párrafo primero del artículo 9 de la Constitución Política en el año 2003, la cual declaró al Gobierno de la República de Costa Rica como "representativo y participativo", el derecho de participación ciudadana adquirió un mayor contenido jurídico y, por ende, mayor protección normativa. Esto derivó en resoluciones del Tribunal Constitucional que, en principio, ordenaron al ente regulador tomar algunas medidas que hicieran más asequibles las audiencias públicas. De esta manera, al día de hoy, las audiencias públicas convocadas para discutir asuntos de índole local: transporte público, servicios eléctricos, entre otros, se efectúan en la zona de interés y después de las 5:00 pm. ó en otro horario que sea adecuado para la comunidad en cuestión. Asimismo, las audiencias de impacto nacional son realizadas en San José en modalidad de video conferencia, con enlaces en diferentes partes del país, de manera que la posibilidad de participación es muy amplia.

Como puede colegirse, desde el punto de vista formal las audiencias públicas y las estrategias de ARESEP para diseñarlas, han generado una importante oportunidad para la participación ciudadana en procesos de su más profundo interés. Sin embargo, en la realidad, esa participación puede no tener ningún impacto en la decisión de la ARESEP e incluso puede llegar a ser tan desmotivante para las personas usuarias, que éstos deciden no volver a apersonarse en audiencia. Son varias las razones para la Defensoría que pueden explicar este fenómeno. En primer lugar, el carácter técnico de la fijación tarifaria requiere que la posición u oposición que presenten las y los usuarios también lo sea para que pueda, eventualmente, tener impacto en la decisión final. La Autoridad Reguladora ha buscado atenuar esta situación a través de la figura del Defensor del Usuario, a quien los interesados pueden acudir para pedir asesoría técnica para la presentación de oposiciones o posiciones ante una petición tarifaria. Sin embargo, los recursos designados para esta función son limitados y el servicio se presta en San José, en el edificio que actualmente alquila el ente regulador (que está ubicado en una zona no tan fácilmente accesible), por lo que las y los usuarios del resto del país están prácticamente excluidos de acudir a esta posibilidad.

"Otra circunstancia que sin duda desincentiva la participación ciudadana en las audiencias que convoca ARESEP, es el hecho de que los argumentos relativos a la calidad o deficiencias en la prestación del servicio carecen de impacto en la decisión tarifaria. Esto es particularmente sensible en el caso del transporte público, servicio en el cual es muy común la queja de las personas usuarias por deficiencias en la calidad del servicio: estado de las unidades, malos tratos, incumplimiento de horarios, por citar algunos ejemplos."

Defensoría de los Habitantes, 2013

En la audiencia las personas usuarias plantean el problema, esperando que no se otorgue la tarifa pretendida, pero en la resolución, encontrarán que se otorgó la tarifa en discusión o que si no se otorgó, ello ocurrió por razones técnicas y ajenas a la calidad del servicio. Adicionalmente, el ente regulador puede haber indicado que:

- - Se le solicita al prestador del servicio referirse a la denuncia del oponente o
- - Se remite la queja al Consejo de Transporte Público para que la tramite.
- - ARESEP valorará hacer una investigación preliminar para determinar si existe alguna irregularidad en el servicio.

En cualquiera de estos escenarios, la persona usuaria no recibió ninguna respuesta útil a sus denuncias y, además, debe pagar el aumento en la tarifa que aprobó la ARESEP. Si a esto se le une el hecho de que ARESEP y el Consejo de Transporte Público tienen unos largos tiempos de respuesta, como se analizará más adelante, es totalmente comprensible que las personas

usuarias consideren que acudir a la audiencia pública carece de sentido. Estas limitación en la participación, generan desconfianza y debilitan la democracia.

Por otro lado, en los últimos años, la Autoridad Reguladora ha optado por utilizar, cada vez con más frecuencia, modelos de ajuste automático de tarifas. De estos modelos, quizás el más notorio y controversial ha sido el modelo automático para tarifas de autobuses, pero ARESEP los ha aprobado para combustibles, electricidad y transporte modalidad taxis. Para el caso del modelo para buses, la ARESEP accedió a utilizar la figura de la audiencia, pero para el resto de los modelos automáticos, aplica la consulta pública, que es una versión abreviada de la audiencia en la cual no se realiza ningún acto público, sino que la participación de los interesados se limita al envío de un escrito en una fecha determinada.

No obstante, aún la convocatoria a audiencia pública para la aplicación de este tipo de metodología es insuficiente para contrarrestar la incompatibilidad de los modelos automáticos con la participación ciudadana efectiva. Estos modelos simplemente requieren de información previamente recopilada que se introduce en la fórmula y arrojan un resultado que es la tarifa que se aprobará. En el caso de los combustibles, por ejemplo, las variables principales son el tipo de cambio y los precios internacionales, la fórmula arroja las nuevas tarifas de los combustibles. No existe margen para analizar si RECOPE es eficiente o si está comprando a los mejores precios posibles, por ejemplo. Entonces, al no haber prácticamente nada qué discutir, ¿qué sentido tiene participar en la audiencia o en la consulta?

- El desafortunado trámite de la metodología automática de tarifas de buses: Un alto costo en recursos y en pérdida de credibilidad. La Defensoría inició de oficio una investigación en relación con las circunstancias y eventuales responsabilidades que pudieren existir en el proceso que tuvo como resultado la aprobación por parte de ARESEP del Modelo de Ajuste Automático para el Transporte Remunerado de Personas, mediante resolución No. RJD-168-2011 de 21 de diciembre de 2011 su Junta Directiva, resolución que fue anulada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante el voto Nº 2012006488, del 18 de mayo de 2012. La intervención oficiosa de la Defensoría se inició debido a los cuestionamientos que surgieron en torno al modelo que fue aprobado mediante la resolución que finalmente fue anulada por el Tribunal Constitucional y las consecuencias negativas que la situación provocó tanto a las personas usuarias del transporte público modalidad autobús, como a los prestadores de este servicio público.

ANTECEDENTES. En el Informe Anual 2011-2012, la Defensoría se refirió al proceso que en su momento inicio la ARESEP para la aprobación del *Modelo automático de ajuste para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobuses*, cuya audiencia se realizó en de julio de 2011.

En diciembre de 2011 Centro de Desarrollo de Regulación (CDR) de la ARESEP, introdujo en la propuesta del Modelo, los aportes efectuados por la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria. En diciembre 2011, la Junta Directiva de ARESEP acordó introducir el "Transitorio: aplicación por primera vez", con la redacción que consta en la resolución No. RJD-168-2011; lo anterior, pese a que ese Transitorio no fue considerado por la propuesta metodológica que fue discutida en la audiencia pública de julio de 2011.

La Defensoría impugnó la resolución solicitando la suspensión de la aplicación del modelo. Esta petición no fue acogida por la Autoridad Reguladora. En marzo de 2012, el Comité de

Regulación de ARESEP resolvió aprobar la apertura de un expediente tarifario y dar inicio al procedimiento y la convocatoria a consulta pública aplicando la metodología aprobada mediante resolución No. RJD-168-2011. Al respecto, la Defensoría presentó oposición advirtiendo a la Autoridad Reguladora sobre la antijuridicidad de la introducción del Transitorio y el vicio que su aplicación acarrearía para las tarifas que eventualmente se aprobaran. No obstante, el ente regulador optó por continuar adelante con el proceso.

Por tal motivo, un señor Diputado interpuso un recurso de amparo contra la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos manifestando que la ARESEP realizó una audiencia pública el 20 de julio de 2011 en la que puso a disposición de público el Modelo de Ajuste Automático para el Transporte Remunerado de Personas, el cual no incluía ningún tipo de metodología que incluyera la fórmula de cálculo de aplicación por primera vez que denominó como "*Transitorio: Aplicación por primera vez*", instrumento con el cual se pretendía aumentar las tarifas en el proceso sometido a consulta pública. La Defensoría se apersonó a este proceso jurisdiccional y solicitó que se le tuviera como coadyuvante de la parte activa del proceso de amparo. Mediante Voto Nº 2012006488 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 18 de mayo de 2012, declaró con lugar el recurso y dejó sin efecto la resolución No. RJD-168-2011. Con base en ello, días después, la Autoridad Reguladora dejó sin efecto las tarifas que en su momento autorizó utilizando el modelo cuestionado.

Posteriormente, la Autoridad Reguladora convocó a audiencia pública una segunda propuesta de Modelo de Ajuste Extraordinario de tarifas de autobuses. La audiencia se celebró en agosto 2012. No obstante, el ente regulador no resolvió el asunto, sino que convocó a una nueva audiencia. El nuevo modelo fue aprobado en diciembre 2012. La resolución fue cuestionada ante la Sala Constitucional por la vía del amparo y una coadyuvancia de la Defensoría, gestiones que recientemente fueron declaradas sin lugar por ese Tribunal, que indicó que la discusión debería ser ventilada en la vía Contencioso-Administrativa.

LA INVESTIGACION. En julio 2012, la Defensoría inició de oficio la investigación dirigida a sentar responsabilidades por las acciones y omisiones de la ARESEP que tuvieron como consecuencia no solo la anulación de varios procesos, sino el desperdicio de los recursos públicos que se invirtieron en esos procesos y de los recursos de las y los habitantes que, confiando en la probidad de la Autoridad Reguladora, participaron en ellos. De acuerdo con un reporte preliminar del Regulador General a esta Defensoría en julio 2012, algunos de los procesos realizados hasta esa fecha le habían costado a la ARESEP, y por ende a las personas usuarias del transporte en autobús, más de 6 millones de colones. No obstante, la cifra aportada por el Regulador General no incluye otros costos asociados con las actuaciones, por ejemplo:

- - Costos en que incurrió la ARESEP en hacer la propuesta de Modelo que fue convocada a audiencia pública en julio 2011
- - Costos de la aprobación y posterior anulación de tarifas calculadas con el modelo que fue anulado por la Sala Constitucional, los costos en que incurrió la ARESEP al hacer la segunda propuesta de Modelo.
- - Costos del proceso de convocatoria de la segunda audiencia que fue convocada para agosto 2012.
- - Costos del análisis posterior a esa audiencia.

Desde esta perspectiva, el perjuicio que las acciones y omisiones analizadas por al Defensoría

en su informe pueden haber causado a la ARESEP y con ello, el monto de los fondos públicos que han sido gastados en procesos infructuosos y la defensa de éstos, muy probablemente supere las cifras reportadas por el Regulador General a esta Defensoría en julio 2012. La investigación realizada arrojó los siguientes hallazgos:

1. Sobre el origen de la inclusión del Transitorio que dio pie a la anulación de la resolución RJD-168-2011: El Transitorio en cuestión fue propuesto por primera vez en un estudio técnico remitido al Regulador General por el Centro de Desarrollo de Regulación (CDR) en virtud del análisis de los planteamientos hechos por quienes participaron en la audiencia de julio 2011. En ese estudio se informa que los cambios realizados a las propuestas de modelo remitidos al Regulador General en oficios anteriores, se hicieron para incorporar los hallazgos del análisis de discrecionalidad que en su momento hizo la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria de la ARESEP. Este oficio advierte sobre el hecho de que la propuesta de modelo que fue puesta en conocimiento de la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria era *"omisa al definir el momento "cero" o "base" para realizar el primer cálculo de las variaciones de costos, y tampoco especifica cómo tratar las variaciones tarifarias que a la fecha han tenido las empresas prestadoras del servicio. Considera esta asesoría que tal situación debe corregirse, dado que ello resulta necesario para darle aplicabilidad al modelo y con el fin de minimizar la discrecionalidad al momento de su aplicación".*

Esa omisión parece ser el origen del Transitorio incluido por primera vez en el estudio remitido al Regulador General. Sin embargo, ni este oficio ni el estudio técnico que lo acompaña contienen ninguna justificación técnica ni jurídica para la inclusión del Transitorio. El estudio del Centro de Desarrollo de Regulación tampoco contiene un análisis de las eventuales consecuencias de la introducción del Transitorio desde la perspectiva de las diferencias en relación con lo propuesto en la audiencia pública de julio 2011, ni plantea siquiera los eventuales riesgos que la Junta Directiva de la ARESEP podría haber valorado para decidir incluir o no el Transitorio que no fue discutido en audiencia pública.

Por otro lado, la Defensoría comprobó que la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria, instancia competente en la materia, nunca analizó formalmente la propuesta del Transitorio ni los cambios incluidos en el estudio remitido al Regulador General por el CDR.

2. Sobre las actuaciones y omisiones de los órganos técnicos que asesoraron a la Junta Directiva de la ARESEP en relación con el Transitorio: No obstante lo anterior, el Director de la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria estuvo presente en la discusión generada en el seno de la Junta Directiva de la ARESEP ante la propuesta del Transitorio, precisamente por las dudas de varios miembros de ese Órgano Colegiado en cuanto a los riesgos que podría representar la inclusión de éste sin haber sido propuesta en el modelo que se sometió a audiencia pública. Ante las preguntas de los directores, Director de la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria no sólo se limitó a indicar que el punto no se analizó formalmente, sino que ni siquiera hizo advertencias de carácter preliminar sobre los posibles riesgos de anulación del modelo con el transitorio a la luz de la jurisprudencia que la Sala Constitucional ha ido generando a partir del artículo 9 de la Constitución Política. Ningún otro funcionario de la Dirección de Asesoría Jurídica y Regulatoria, presente en esa sesión de Junta Directiva (75-2011), hizo comentario alguno sobre esos posibles riesgos.

Por otra parte, en esa sesión, el Director del Centro de Desarrollo de Regulación insinúa que la inclusión del Transitorio, sin haber pasado por la audiencia pública, podría requerir un aná-

lisis desde la perspectiva del Derecho Constitucional pero concluye que "*los cambios más importantes están relacionados claramente con oposiciones que se presentaron en la audiencia y en esa medida nos parece que se puede justificar que esos cambios fueron hechos respondiendo a esas oposiciones".* A lo largo de la sesión 75-2011 el Director del CDR buscó restar importancia a la falta de discusión del Transitorio en la audiencia pública, a pesar de los insistentes cuestionamientos de los varios miembros de la Junta Directiva. Mientras tanto, el entonces, Director de Servicios de Transportes, aunque de alguna manera planteó sus dudas en cuanto a los cambios que se introdujeron en el Modelo con posterioridad a la audiencia pública y las consecuencias que ello pudiera tener, no expuso en ningún momento que el Transitorio pudiera acarrear problemas desde esa perspectiva.

"La Defensoría tuvo suficientemente demostrado que los tres titulares subordinados llamados a valorar correctamente el riesgo: el Director de Asesoría Jurídica y Regulatoria, el Director del Centro de Desarrollo de Regulación y el Director de Servicios de Transportes, fueron inaceptablemente omisos a la hora de valorar el riesgo que asumía la Autoridad Reguladora al aprobar la metodología con un Transitorio que no fue discutido en la audiencia pública correspondiente."

Defensoría de los Habitantes, 2013

La clara y suficiente jurisprudencia que, hasta ese momento, la Sala Constitucional había emitido en relación con las audiencias públicas que celebra ARESEP como una manifestación concreta del artículo 9 de la Constitución Política y el derecho de las y los habitantes a la participación en la toma de las decisiones en nuestro Estado Democrático, hacía previsible que la inclusión del Transitorio en cuestión no resistiera el análisis del Tribunal Constitucional, como en efecto ocurrió. Tan grosera con el ordenamiento jurídico era tal propuesta, que los miembros de la Junta Directiva que participaron en la discusión de la sesión 75-2011, sin ser profesionales en Derecho, tuvieron la intuición de que la inclusión del Transitorio podía dar al traste con todo el proceso que se había llevado a cabo hasta ese momento. Sin embargo, los titulares subordinados que tenían el deber de hacer las valoraciones pertinentes en este punto y por lo menos advertir que se trataba de un riesgo potencial para el ente regulador, incumplieron con su elemental deber de asesorar en forma completa y oportuna a la Junta Directiva y a valorar los pros y contras de la propuesta del Transitorio.

Esa falta a los deberes que le asisten a esos tres directores, no solamente tuvo como consecuencia la anulación de la resolución en cuestión, sino que desencadenó una serie de actuaciones de la Administración con el consecuente gasto de recursos públicos, gastos irreparables para las y los usuarios del servicio de transporte público que pagaron tarifas aprobadas con una metodología viciada, gastos para las personas y entes que acudieron a dos audiencias públicas más con la finalidad de seguir analizando las propuestas de metodología presentadas por la ARESEP en sustitución de la que fue anulada, y la invaluable pérdida de credibilidad en las actuaciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, con lo cual se ocasionó un severo daño al sistema regulatorio de los servicios públicos en el país.

El ordenamiento jurídico costarricense contempla la posibilidad de atribuir responsabilidad administrativa y personal a funcionarios públicos, que por acción u omisión en el ejercicio de sus cargos causen perjuicio al interés público y a la institución en la que prestan sus servicios. Las acciones y omisiones analizadas por la Defensoría causaron perjuicio a la sociedad costarricense, a las personas usuarias del transporte público, a los prestadores este servicio y a la misma Autoridad Reguladora. El estudio realizado por esta Defensoría demuestra que la aprobación evidentemente antijurídica de la metodología en cuestión con el Transitorio que no fue conocido en audiencia pública, pudo haberse prevenido si los órganos técnicos de

la Autoridad Reguladora hubiesen actuado diligentemente, evitando la pérdida de tiempo y recursos que la anulada aprobación del Transitorio causó.

Por ello, la Defensoría consideró pertinente que la Autoridad Reguladora, una vez realizado el procedimiento administrativo correspondiente para determinar las responsabilidades administrativas por acción u omisión por la inclusión del Transitorio en la resolución RJD-168-2011 sin haber sido conocido en audiencia pública, cobrara a quienes fueren declarados responsables de las irregularidades y faltas al deber de probidad comprobadas, los costos y gastos que tales acciones u omisiones le significaron al ente regulador, erogaciones que, a su vez, fueron financiadas las y los usuarios del transporte público a través del canon regulatorio que pagan en sus tarifas.

Consecuentemente, la Defensoría recomendó al Regulador General:

1. Abrir el o los procedimientos administrativos que correspondan para valorar la responsabilidad de los funcionarios de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, cuyas acciones y omisiones son analizadas en el presente informe y aplicar las sanciones administrativas que sean pertinentes.
2. En caso de que se compruebe la existencia de responsabilidad de uno o varios funcionarios por los asuntos investigados, ejecutar las acciones pertinentes para que la Autoridad Reguladora cobre a esos funcionarios los costos y gastos en que haya incurrido producto de las acciones u omisiones de tales funcionarios.

Al momento de elaboración del presente Informe, ARESEP confirmó a la Defensoría que se encontraba en proceso la investigación preliminar correspondiente.

3. Sobre las actuaciones de los miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: El estudio realizado por esta Defensoría acreditó que la resolución RJD-168-2011 fue aprobada en la sesión 75-2011 por los miembros de Junta Directiva presentes en esa sesión: señor Dennis Meléndez Howell, señora Sylvia Saborío Alvarado y señor Edgar Gutiérrez López. En el acta de esa sesión, observó la Defensoría que los tres directores tuvieron dudas sobre la juridicidad de incluir el Transitorio en la metodología si éste no había sido conocido en audiencia pública. También observó esta Defensoría que hechos los cuestionamientos a los Directores de la Asesoría Jurídica y Regulatoria, del Centro de Desarrollo de Regulación y de Servicios de Transportes y recibidas las explicaciones, los tres miembros de Junta aprobaron la metodología y la inclusión del Transitorio.

Al respecto, si bien es cierto los miembros de la Junta Directiva se atuvieron al criterio técnico de los Directores en cuestión, esta Defensoría llamó la atención de los miembros de ese Órgano Colegiado, por cuanto de la lectura de las actas de las sesiones en que se discutió la metodología y los diversos informes técnicos que al respecto se emitieron, se desprende que, no sólo los miembros de Junta no siempre tuvieron a tiempo los documentos técnicos, sino que ni los mismos departamentos técnicos tuvieron a tiempo estudios claves que debió haber conocido la Junta, de previo a tomar cualquier decisión. No obstante, por unanimidad, en la sesión 75-2011, la Junta Directiva aprueba la metodología con todo y transitorio. Paradójicamente, en esa sesión, mientras que todos los miembros del Órgano Colegiado manifestaron dudas sobre la inclusión del Transitorio sin haber sido discutido en la audiencia pública, el director de la Asesoría Jurídica y Regulatoria declinó referirse al tema de la inclu-

sión del Transitorio y de las potenciales consecuencias que podría acarrear su aprobación en las circunstancias ya conocidas, porque no había analizado el tema. Aún así, la Junta Directiva se atuvo al criterio de dos titulares subordinados que no son profesionales en Derecho y además, no le solicitaron ninguna valoración al respecto, aunque fuera preliminar, al Director de la Asesoría Jurídica y Regulatoria.

Así las cosas, la anulación en sede jurisdiccional de la resolución RJD-168-2011 por la inclusión del Transitorio evidenció que:

1. La sospecha inicial de los miembros de la Junta Directiva en relación con el Transitorio fue correcta.
2. Esa Junta Directiva se dejó convencer por argumentos jurídicos poco sólidos de funcionarios que no eran profesionales en Derecho.
3. Que ese Órgano Colegiado no le exigió pronunciarse a quién por la naturaleza de su cargo sí debía haberse pronunciado y advertir sobre las eventuales consecuencias jurídicas de la inclusión del Transitorio.
4. Que la Junta Directiva tomó la decisión de aprobar la metodología y la inclusión del Transitorio sin analizar si ello era jurídicamente procedente.

A la luz de lo anterior, la Defensoría comprobó que esa Junta no fue lo suficientemente diligente en el estudio y análisis de la metodología en cuestión, particularmente en lo referente al Transitorio. Asimismo observó la Defensoría que a la hora de tomar las decisiones relacionadas con este asunto, ese Órgano Colegiado carecía de elementos suficientes para emitir una resolución que se sostuviera jurídicamente pero terminó cediendo ante la insistencia de los funcionarios técnicos que le asesoraron.

- Dilación de respuesta, alegatos de falta de recursos y superávit: Al inicio del presente apartado, nos referimos a la importancia de los entes reguladores para contrarrestar el desequilibrio que existe en la relación prestador-usuario. Una forma en que la ARESEP cumple esa función está definida en el artículo 6, inciso e de la ley 7593, que establece las reglas generarles para la atención de las quejas de las y los usuarios de los servicios regulados por la ARESEP en los artículos 27 y 28.

En el último año, y por primera vez desde que se creó la ARESEP en 1996, la Defensoría ha empezado a recibir denuncias de habitantes que interpusieron quejas ante la ARESEP contra prestatarios de servicios de transporte remunerado de personas en modalidad autobuses y taxis. El motivo de la solicitud de intervención a la Defensoría es siempre el mismo: la dilación de respuesta del ente regulador. Veamos tres casos que ilustran la situación:

Caso 1: Expediente DHR 104429-2012

Hecho denunciado ante la ARESEP:	Fechas de interés	Tiempo transcurrido desde que se interpuso la queja en ARESEP	Estado del trámite en ARESEP
Cobro no autorizado de tarifa en ruta de autobuses	feb-12	*	Se interpuso queja en ARESEP
	Setiembre 2012	6 meses	No se había atendido aún, se encontraba en "investigación preliminar"
	ene-13	10 meses	"Inspección pendiente"
	abr-13	14 meses	Sigue pendiente la inspección

Caso 2: Expediente DHR 92924-2012

Hecho denunciado ante la ARESEP:	Fechas de interés	Tiempo transcurrido desde que se interpuso la queja en ARESEP	Estado del trámite en ARESEP
Incumplimiento del uso del taxímetro	Set-10	*	CTP remitió la denuncia a la ARESEP
	ago-11	11 meses	ARESEP hace inspección. Se recomienda apertura del expediente administrativo
	mar-12	15 meses	Comité de Regulación estudia la posibilidad de abrir el expediente administrativo
	mar-13	27 meses	Trámite en el Despacho del Regulador General
	abr-13	29 meses	Sigue en el Despacho del Regulador

Caso 3: Expediente 110984-2012

Hecho denunciado ante la ARESEP:	Fechas de interés	Tiempo transcurrido desde que se interpuso la queja en ARESEP	Estado del trámite en ARESEP
Tarifas de autobuses aumentaron a pesar de mal servicio denunciado en la audiencia	Setiembre 2012	*	ARESEP aumenta la tarifa en un 215%. y solicita a la empresa que en 10 días hábiles le dé respuesta a los opositores que denunciaron deficiencias en el servicio
	nov-12	2 meses	ARESEP informa a la DHR que verificará en campo los hechos denunciados (según el orden de tramitación) y además pedirá explicaciones al operador
	abr-13	7 meses	La investigación no ha iniciado

Al cuestionar a la ARESEP sobre los motivos de estos retrasos, la Defensoría obtuvo respuestas como la siguiente:

> *"A la fecha esta Dirección cuenta con un circulante aproximado de 400 expedientes de procedimientos administrativos en sus distintas etapas y 61 expedientes de nuevo ingreso pendientes de valoración inicial, inspección e investigación preliminar, para el caso que nos ocupa, esta Dirección cuenta con un funcionario de gestión de apoyo en el área jurídica el cual tiene asignada la fase de investigación de campo (inspecciones) y emisión de los correspondientes informes de valoración inicial en los cuales se recomienda al órgano decidor del procedimiento la apertura o no del procedimiento administrativo sancionador."*[7]

Esta respuesta contrasta con el gran superávit presupuestario que la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República comprobó en julio 2012[8]:

7 Oficio 931-DITRA-2012, 06/09/2012, expediente 104429-2012-SI.
8 Informe N° DFOE-EC-IF-13-2012

"La recaudación de ingresos por concepto de cánones para los años 2010 y 2011, alcanzó montos por ¢7.677,2 millones y ¢8.998,14 millones, respectivamente, los cuales representaron del total de recursos para esos mismos periodos, un 60% y un 52%, respectivamente. De manera que los recursos por canon vienen a representar el recurso más relevante que tiene la institución y que financia casi la totalidad de los costos operativos y proyectos de desarrollo relacionados con la regulación de los servicios públicos (…)

(…)

Tal y como se muestra, los ingresos totales durante el año 2007 al 2008, presentan poca variación, sin embargo, a partir del año 2008 se da una tendencia incrementalista provocada principalmente por el aumento en los cánones para estos años. La tendencia hacia el incremento en dicho ingreso así como la poca ejecución de algunos de los gastos ha venido generando un superávit en la entidad.

2.8 El superávit acumulado presentó un aumento sustantivo en los años 2010 y 2011 (138% y 65%, respectivamente). Estos incrementos han producido un superávit acumulado al 31 de diciembre de 2011 de ¢10.006.9 millones5, aspecto que se contrapone con el principio del servicio al costo6 instaurado en el artículo 3 de la Ley No. 7593, ya que al estarse generando superávits presupuestarios, es evidencia de que los ingresos obtenidos por la vía de cánones resultan superiores a los costos incurridos para prestar el servicio (…)"

Si bien es cierto, la ARESEP presentó a la Contraloría sus explicaciones y justificaciones en torno la subejecución presupuestaria y el superávit acumulado, también es cierto que el Órgano Contralor llamó la atención de la Autoridad Reguladora por cuanto:

"(…) resulta importante señalar que la ausencia de una política y de objetivos específicos en materia de calidad limita a la institución para que desarrolle un sistema de gestión de la calidad; es decir, establecer un conjunto de acciones planificadas y sistemáticas necesarias para dar una confianza razonable de que el servicio ofrecido satisface los requisitos de calidad requeridos y, por otro lado, que se realicen evaluaciones integrales y sistemáticas de los servicios que brinda a sus usuarios, mediante el desarrollo de las técnicas y actividades de carácter operativo orientadas a verificar los requisitos relativos a la calidad del servicio…"

Por ello, para esta Defensoría esa carencia de una *política y de objetivos específicos en materia de calidad* que advierte la Contraloría pone en evidencia que la atención oportuna y eficaz de las denuncias de las y los usuarios, particularmente los del transporte público, no es una prioridad para el ente regulador, como tampoco lo es tener una adecuada estrategia para medir y mejorar la calidad de sus servicios. De ahí la disposición que la Contraloría emitió para la Junta Directiva de la ARESEP:

"Ordenar a la Administración de la ARESEP, que se establezcan, se formalicen y se incorporen en el plan estratégico y el plan operativo institucional, según corresponda: i) las políticas y objetivos relativos a la calidad de los servicios que presta la entidad, ii) los mecanismos para la evaluación de los resultados obtenidos sobre los objetivos propuestos. La Junta Directiva deberá informar a este órgano contralor

en un plazo de 10 días hábiles las instrucciones giradas y en el término de 180 días hábiles, informar sobre el cumplimiento de los incisos anteriores. El plazo correrá a partir del día hábil siguiente a la fecha de la sesión inmediata posterior en que se conozca este informe. Ver del párrafo 2.68 al 2.72 de este informe…"

El análisis realizado por la Contraloría es consistente con las deficiencias en la atención de los asuntos relativos a las personas usuarias, particularmente de los servicios de transporte público, que la Defensoría ha venido observando en la gestión de la ARESEP. Todo parece indicar que las prioridades del ente regulador no están alineadas con los objetivos que éste debe cumplir por su naturaleza y por mandato legal. Hay mucho por hacer y mucho por corregir para reparar el daño que esto le está causando a la credibilidad del ente regulador.

- El desafortunado cambio de criterio en relación con el margen de comercialización de combustibles: El más reciente golpe a la credibilidad de la ARESEP. A finales del año 2012, una empresa expendedora de combustibles solicitó a la ARESEP un aumento del 36,77 % por litro. La empresa justificó su solicitud con base en los cambios económicos, principalmente en los aumentos constantes en los precios de los combustibles a nivel internacional y su efecto en los precios de venta de RECOPE sufridos en los últimos meses. La Defensoría se opuso formalmente al ajuste solicitado argumentando, entre otros razonamientos, que la petición presentaba deficiencias tales como sobrevaloración de los costos operativos (ajuste pretendido 8 veces por encima de la inflación acumulada), incorrecta utilización de índices para el cálculo de algunos costos lo cual generaba un reporte de crecimiento no acorde con la realidad productiva y una exagerada pretensión de rentabilidad.

Al resolver la petición tarifaria, la Intendencia de Energía de la ARESEP no aprobó el aumento pretendido en el margen y, adicionalmente, aprobó la disminución de éste en un 13.4% por un año. Pasado ese año, el margen que entraría a regir sería un 2,9% inferior al que estaba vigente antes de la petición tarifaria. ARESEP anunció públicamente, con gran júbilo, la decisión tomada. Sin embargo, los expendedores de combustibles externaron su desacuerdo y aprovecharon la coyuntura para amenazar con entrar en huelga y desabastecer al país en vísperas de la Semana Santa. Fue tal la presión ejercida por los expendedores y algunos otros sectores como el turístico, que la Junta Directiva de ARESEP optó por suspender la medida mientras se resolvía el recurso de apelación interpuesto por los éstos, a pesar del malestar que la noticia causó a las y los usuarios de los combustibles. Al momento de elaboración del presente informe un grupo de técnicos diferentes de los que hicieron el estudio original se encontraban revisando lo resuelto por Intendencia de Energía.

Más allá de la pertinencia o no de la rebaja inicialmente aprobada, la cual esta Defensoría comprende pues el estudio realizado demostró que, para empezar, el aumento pretendido por el sector era exagerado; ciertamente lo ocurrido demostró cuán susceptible el ente regulador puede ser a la presión de los regulados y sentó un precedente inaceptable: Si a los regulados no les satisface lo resuelto, amenazan con ir a huelga y el ente regulador cede y, aunque sea transitoriamente, retrocede en la aplicación de la medida cuestionada, alegando "el interés público y con la intención de no causar un mayor daño". Paradójicamente, cuando la Autoridad Reguladora aprobó las tarifas de buses con un modelo completamente antijurídico, ARESEP declinó suspender los aumentos aprobados a pesar de que la lesión era para todos y cada uno de los usuarios de los autobuses. Incluso, cuando la Sala Constitucional anuló

el modelo y ARESEP dejó sin efecto las tarifas aprobadas con base en éste, no tomó medida alguna para retribuirle a las y los usuarios aquello que pagaron de más por la utilización del modelo cuestionado. Claro está, ¿cuán amenazante podía resultarle a la ARESEP el malestar de las y los usuarios de buses, comparado con la amenaza de dejar al país sin combustibles durante la Semana Santa?

Lo cierto del caso es que con estas actuaciones, nuevamente ARESEP le asestó un golpe importante a su credibilidad y generó la señal más perniciosa que un ente regulador puede dar a la sociedad: su fragilidad ante los cuestionamientos de los regulados. Se podría pensar que, por la coyuntura, ARESEP realmente optó por la medida menos ruinosa para la sociedad costarricense y que no es de esperar que una situación tan particular se repita. Está por verse.

Un modelo que se agotó y otro que está en riesgo: Los retos a futuro. 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.

"Por ahora, el daño al sistema regulatorio ya fue infligido y se abrió el portillo para que la próxima vez sean RECOPE o los autobuseros los que amenacen con paralizar al país, o que alguna empresa de distribución de electricidad amenace con dejar a oscuras su territorio concesionado cuando no le autoricen la tarifa pretendida o le apliquen una rebaja que no comparte. Una vez más, ARESEP hizo tambalear la confianza de las y los habitantes hacia ella."

Defensoría de los Habitantes, 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. Y en la actual coyuntura, no sería de extrañar que los permisionarios de los servicios estables de taxi reclamen su asiento en esa Junta Directiva, por no sentirse representados por el miembro del sector de los taxistas. Para fortalecer la gobernanza urgente revisar la participación de las personas usuarias, representatividad, forma de nombramiento y ante quién rinden cuentas, esto fortalecería ese espacio formal de participación ciudadana.

Asimismo, 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.

Ahora bien, mientras el CTP representa un modelo de gestión agotado, la ARESEP es una institución en riesgo que, en mucho, se ha puesto a sí misma en esa situación. Muchas de sus cuestionables actuaciones han ido minando a lo largo de los años la confianza que una vez se depositó en ella. En el caso de la ARESEP el meollo del asunto no es la legislación en sí, sino lo que las personas a cargo de la Institución han hecho con ella. Es probable que, el problema se haya agudizado como reflejo de quiénes han sido nombrados como jerarcas de la institución en los últimos años. La falta de requisitos o de experiencia en la función pública o de vocación de servicio han sido claves en los yerros que en el último periodo ha cometido la ARESEP. La Defensoría, consciente de la trascendencia que tiene el ente regulador en la realización de los derechos humanos, no ha renunciado a la idea de incidir en el proceso que necesariamente debe generar la ARESEP para restaurar la confianza de las y los usuarios de los servicios públicos. Ese es el reto que la Defensoría desea asumir si la ARESEP está dispuesta a colaborar en el proceso.

DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La Dirección de Niñez y Adolescencia es el área especializada de la Defensoría, que se encarga de la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Debe velar porque la actuación del sector público respete y garantice los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, en cumplimiento de la Observación General N° 2 del Comité de los Derechos del Niño. Al ser este un grupo estratégico, el Estado debe asumir la concreción de un modelo que sea inclusivo y que garantice espacios de participación, para ello se requiere además de leyes y de políticas públicas nacionales y locales, planes de Acción que den fiel cumplimiento a los derechos reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño y al Código de Niñez y Adolescencia.

"La claridad de metas y la definición de planes de desarrollo que garanticen la inclusión de todos los sectores de la población en procura de la satisfacción de sus derechos, resulta una obligación ineludible. La institucionalidad debe garantizar la efectiva respuesta hacia las demandas de la población menor de edad y para ello, se requiere de una adecuada planificación, el aprovechamiento de recursos al máximo y de mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo que en forma periódica determinen el grado de cumplimiento de los derechos de esta población."

Defensoría de los Habitantes, 2013

El país se debe abocar a fortalecer un modelo de desarrollo que contemple políticas universales, las cuales permitan el ascenso social de aquellos sectores que estén en pobreza y extrema pobreza, acompañadas de políticas de asistencia focalizadas tales como transferencias económicas condicionadas y otros beneficios en salud, cultura, etc. El desarrollo infantil y adolescente requiere contar con un conjunto integrado de factores políticos, económicos, sociales y culturales favorables. En ese sentido, tanto UNICEF como PNUD han sostenido que *"El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de las personas mediante* **el fortalecimiento de sus capacidades y la consolidación de sus libertades.** *Las capacidades incluyen desde disfrutar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta la libertad política, económica y social, participar en la vida de la sociedad, tener la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo (vivir con dignidad) y disfrutar de la garantía de los derechos humanos"*

Los últimos Informes de Desarrollo Humano y del Estado de la Nación se evidencia la creciente desigualdad en el país. El XVIII Estado de la Nación indica que 481.764 niños, niñas y adolescentes enfrentan diariamente dificultades para atender necesidades básicas de ali-

mentación y acceder a servicios de salud, educación, vivienda, agua potable y electricidad. 300.000 niños menores de 12 años están en pobreza o pobreza extrema[1].

En este escenario que se centra la investigación de quejas y recomendación de acciones con el propósito de garantizar, proteger y reivindicar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes frente a situaciones que atentan o amenazan atentar contra ellos. En este apartado se puntualizan aquellas situaciones que cobran mayor trascendencia.

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

El Título IV del Código de la Niñez y a Adolescencia (CNA) establece que el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPI), lo integran un conjunto de instituciones y organizaciones sociales relacionadas entre sí, que persiguen un mismo propósito: "*la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y la plena garantía y disfrute de sus derechos".* Uno de los componentes fundamentales del Sistema es el Consejo (CNNA); se trata de un cuerpo colegiado, adscrito al Poder Ejecutivo, responsable de deliberar, concertar y coordinar entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la sociedad civil que trabajan en la protección y defensa de la niñez y la adolescencia.

El CNNA como elemento político y de decisión en el nivel nacional le corresponde "*asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas observen la política de protección integral de los derechos humanos de las personas menores de edad.*"[2] A partir de esta encomienda resulta la convocatoria de las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales que lo conforman:

a. Los Ministerios de Educación Pública, Salud, Cultura y Juventud; Trabajo y Seguridad Social; Justicia y Paz; Seguridad Pública; Planificación Nacional y Política Económica, y del Deporte.

b. Las instituciones autónomas tales como el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Instituto Nacional de las Mujeres.

c. Las Asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales, dedicadas a la protección y defensa de los derechos de las personas menores de edad.

d. El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. La Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes. Las Cámaras empresariales. Las Organizaciones laborales. El Consejo Nacional de Rectores.

Tal y como ha mencionado la Defensoría, de manera reiterada en sus Informes Anuales de Labores[3], "*desde el Consejo se debe desarrollar el proceso de toma de decisiones, formula-*

1 XVIII Informe del Estado de la Nación 2012, en: http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/informe-actual/informe-por-capitulo, p.117

2 Artículo 170 Código de la Niñez y la Adolescencia. Por su parte, el Artículo 171 del CNA dispone las funciones del CNNA.

3 Informes Anuales de Labores 2008, 2009, 2011 y 2012

ción de políticas públicas, verificación de cumplimiento de éstas por parte de las instituciones y organizaciones sociales que lo conforman, incluyendo la definición de lineamientos para aquellas instancias que si bien, no son parte formal de este órgano colegiado, tienen obligaciones claras en materia de niñez y adolescencia, v.gr., en el sector público con las municipalidades y en el sector privado con los medios de comunicación colectiva. Todo ello en aras de garantizar de manera efectiva el interés superior del niño/a y el efectivo goce y disfrute de sus derechos."

El Consejo, para atender sus responsabilidades, se apoya en Comisiones especiales de trabajo que pueden tener carácter permanente o temporal, con fines específicos y con participación de representantes de otras entidades públicas y organizaciones no gubernamentales y podrá autorizar su funcionamiento.[4] Así también, cuenta con una Secretaría Técnica con funciones y responsabilidades relacionadas con la asistencia y apoyo técnico en todas las tareas que disponga el Consejo.[5] Estas regulaciones se acompañan además, por el Reglamento del CNNA[6] que delimita en sus artículos del 15 al 20 las responsabilidades que deben atender los equipos de soporte y acompañamiento técnico en la gestión del CNNA.

Pese al mandato jurídico de referencia, la Defensoría de los Habitantes, ha percibido en los últimos doce años, la ausencia de esta instancia de deliberación y coordinación, pese al alto perfil con el cual fue concebido (recuérdese su adscripción a la Presidencia de la República y la integración con los jerarcas de las instituciones que lo conforman). La discontinuidad en el funcionamiento del Consejo, la falta de definición y desarrollo de un plan de acción claro y sostenible, así como el alejamiento con las otras partes que integran el Sistema (llámese Juntas de Protección y Comités Tutelares).

Tal como se reseñó en el Informe Anual 2011-2012, la Defensoría hace un recuento de algunas debilidades que enfrenta este Consejo. Este recuento sirvió de base para elaborar el oficio DH-DNA-0347-2012 con fecha 07 de junio de 2012, en el cual se exhorta a la entonces Presidenta del Consejo, y a los miembros de este para que intervengan, dadas las falencias observadas en el funcionamiento del Consejo. En el Informe Anual y en el oficio citado se indican los siguientes aspectos:

1. Un Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia que no ha podido priorizar sus acciones. Se demanda una gestión más decidida por parte de todas las instituciones y organizaciones que lo integran; debido a que involucran desde el acatamiento de los compromisos establecidos por el país en materia de derechos de la niñez y la adolescencia[7] hasta la ejecución de una Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia y su correspondiente Plan de Acción.
2. Dilación en la integración de nuevos representantes en el Consejo.
3. Vencimiento del nombramiento de la Presidencia y Vicepresidencia del Consejo. Desde el mes de junio 2011 hasta la fecha el Consejo ha funcionado de manera irregular, en razón

4 Artículo 176 CNA
5 Artículo 178 CNA
6 Decreto Nº 37205-MP del 30 de julio 2012. Alcance Digital Nº104. La Gaceta N°146.
7 Observaciones emitidas del Comité de los Derechos del Niño. Proceso de rendición de cuentas mediante la elaboración y presentación de Informes País sobre la Convención sobre los Derechos del Niño.

de que los cargos de Presidencia y Vicepresidencia vencieron hace un año.

4. Ausencia de un plan estratégico que oriente, ordene y conduzca la gestión del Consejo hacia el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

5. Ausencia del Plan de Acción de la PNNA.

6. Ausencia de un proceso de planificación sistemática que alimente el Plan de Acción de la PNNA.

7. Ausencia de articulación de políticas, planes y demás compromisos institucionales. En el país existen diversas políticas, planes que se relacionan con la protección de derechos de la niñez y la adolescencia, sea en materia de salud[8], trabajo[9], educación[10], género[11] y juventud entre otros, los cuales deben articularse con el Plan de Acción de la PNNA.

8. Debilitamiento de la Secretaría Técnica del Consejo.

9. Se carece de un Plan de Trabajo del Consejo.

10. Falta de articulación y sinergia entre el nivel central y local. No hay una clara articulación con la labor que realizan las Juntas de Protección y los Comités Tutelares.

11. Falta de seguimiento a los Subsistemas Locales de Protección. En el Informe Anual de Labores 2011 se hace un llamado al Consejo para que atienda lo dispuesto en el Decreto de conformación de los Subsistemas Locales de Protección[12].

Durante la presente administración 2010-2014, a la Defensoría se le invita a participar en las sesiones del Consejo en calidad de órgano observador, en razón de su responsabilidad de velar por el cumplimiento de los derechos de todas las personas menores de edad que habitan en el país.[13]

Por ello, es que a partir de las observaciones anteriormente citadas, se logra apreciar y reconocer, que en lo interno del Consejo se empiezan a gestar acciones para atender los vacíos identificados. En este sentido, se recibe el oficio CNNA-0046-12 con fecha 12 de diciembre 2012, que señala los siguientes avances:

Ante el llamado a priorizar sus acciones, los miembros del Consejo, la Secretaría Técnica y el Comité Técnico Asesor realizan acciones para poner en orden el funcionamiento del Consejo y atender sus responsabilidades legales.

Ante la situación de la dilación en la integración de nuevos representantes en el Consejo, la actual Presidenta Ejecutiva del PANI realiza las acciones y coordinación pertinentes para establecer el quórum estructural del Consejo. Este pendiente se resuelve el 19 de febrero pasado, cuando la Presidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, juramenta a ocho nuevos integrantes del Consejo que fueron designados según la reforma del artículo 172 del CNA. Esta modificación incorpora al Ministerio de Recreación y Deporte, la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

8 Plan Nacional para la Erradicación de la Desnutrición. / Plan Estratégico Nacional de Salud de Personas Adolescentes. Lactancia Materna, otros

9 Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de Trabajo Infantil y sus peores formas.

10 Política Nacional en aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a la Educación. / Políticas de Educación Integral de la Expresión de la Sexualidad Humana.

11 Política para la Igualdad y Equidad de Género.

12 Decreto Nº 35876-S. La Gaceta Nº 69 del 12 de abril 2010. "Lineamiento para el Sector Social y Lucha contra la Pobreza: Implementación de los Subsistemas Locales de Protección a la Niñez y la Adolescencia en once comunidades prioritarias."

13 Artículo 7 CNA

Se priorizan las acciones del Consejo, y actualmente se cuenta con un nuevo Reglamento del CNNA que se publica el 30 de julio de 2012, Alcance Digital N°104, La Gaceta N°146. Asimismo, el Comité Técnico revisa la propuesta de Plan de Acción de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Con el apoyo técnico del Comité se retoman funciones esenciales del Consejo establecidas en el marco normativo. Se priorizaron para el año 2013 el fortalecimiento y desarrollo de las acciones en las siguientes temáticas: a) Promoción de la paz y la no violencia; b) Prevención del embarazo adolescente; c) Red Nacional de Cuido; d) Programa de Convivencia del MEP incluidos sus protocolos: e) Hoja de Ruta contra el trabajo infantil, trata y explotación sexual comercial; f) Seguimiento a Recomendaciones del Comité Internacional de los Derechos del Niño; g) Aplicación del Plan en la Política Pública de Niñez. Estos temas, además de estar articulados al Plan Nacional de Desarrollo, se vinculan con las metas de algunos planes focalizados y desde luego formarán parte del Plan de Trabajo del Consejo y del Comité Técnico Asesor.

En lo referente al Nombramiento de la Presidencia y Vicepresidencia del Consejo, el acatamiento de esta responsabilidad se atiende el 21 de marzo 2013, mediante acuerdo firme N°02-02-13 por unanimidad se elige a la señora Iris Arias Angulo, Presidenta Ejecutiva del PANI en la Presidencia del Consejo y en la Vicepresidencia al señor Dirk Stammes M., representante de la sociedad civil.

Ante el llamado a concretar un Plan Estratégico del Consejo, el Comité Técnico Asesor elabora para el período 2013-2014 dicho plan, en atención con las competencias que debe observar: Política Nacional de Niñez y Adolescencia, Seguimiento de las recomendaciones al país por parte del Comité Internacional sobre los Derechos del Niño y a las recomendaciones de los Informes Anuales de la Defensoría de los Habitantes. En relación con las recomendaciones del Comité sobre los Derechos del Niño, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad Nacional, presenta un estudio realizado sobre las observaciones del Comité al país. Se coordina con la Universidad de Costa Rica para retomar el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y presentar una propuesta ante el Consejo.

En cuanto al Plan de Acción de la PNNA, se encuentra concluido dicho Plan de Acción, el cual ha sido de conocimiento de todos los sectores y se han incorporado observaciones de las distintas instituciones y organizaciones. No obstante lo anterior, algunas instituciones han manifestado la necesidad de revisar nuevamente el documento.

Acerca del urgente proceso de planificación, los integrantes del Consejo, conformado por las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales, están realizando esfuerzos de articulación y coordinación siguiendo los criterios técnicos del Ministerio de Planificación y Política Económica. Por ejemplo, la hoja de ruta (trabajo infantil y adolescente, explotación sexual comercial y trata), la red de cuido, los subsistemas locales de protección, Convivencia (Ministerio de Educación y Justicia) y otros planes de carácter nacional, todo en consonancia al Plan Nacional de Desarrollo. El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia está valorando la posibilidad de formular un Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia a largo plazo.

Ante el llamado a realizar esfuerzos de articulación de políticas, planes y demás compromisos institucionales, todos los sectores están articulando acciones congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, todo con la asistencia técnica de MIDEPLAN, y se espera que todas las

políticas públicas generen los cambios sociales esperados, con metas claras, enfoque de los Derechos Humanos y criterios de eficiencia y eficacia. Todos los miembros del Consejo están dispuestos a mejorar los procesos de articulación de sus instituciones, para lo cual MIDEPLAN con el apoyo de la UCR está realizando esfuerzos para crear los indicadores que fortalezcan las capacidades institucionales.

Respecto del fortalecimiento de la Secretaría Técnica del Consejo, se realizan gestiones para que esta instancia vuelva a contar con los códigos necesarios, dado que de las cuatro plazas que fueron autorizadas por la Autoridad Presupuestaria originalmente, solamente se cuenta con una, debido a que los otros fueron requeridos por las administraciones anteriores del PANI para atender demandas de trabajo. Conscientes de la importancia del fortalecimiento de dicha Secretaría, la Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica, Sra. Silvia Hernández, realiza gestiones ante la Autoridad Presupuestaria con el fin de que la Secretaría Técnica sea fortalecida con nuevos Códigos, a esto se une el aporte técnico parcial ofrecido por Visión Mundial que asesora a integrantes del Consejo: CMTC, UNIPRIN Y UCCAEP, así como otras gestiones que como Presidenta Ejecutiva del PANI se están haciendo en la esfera gubernamental.

En lo relativo a la falta de articulación y sinergia entre el nivel central y local, se prevén acciones en el Plan de Trabajo del Consejo. Además del subsistema local de protección, el cual es una estrategia que se está implementando en comunidades previamente definidas, el Patronato Nacional de la Infancia ha tomado acciones y coordinaciones con el IFAM y con algunas Municipalidades. El trabajo en las comunidades es una prioridad de la actual gestión de la Presidenta Ejecutiva del PANI. Todo lo anterior con la asistencia técnica de UNICEF.

Ante el llamado de dar seguimiento a los Subsistemas Locales de Protección, bajo el liderazgo del Patronato Nacional de la Infancia se cuenta con un Plan de acción y fortalecimiento de los mismos, el cual ha sido respaldado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Se continuará trabajando en el tema con el IFAM y UNICEF. Ya se tienen algunos productos concretos como la compilación de las buenas prácticas de los subsistemas de UNICEF, el decreto ejecutivo y el levantamiento del marco jurídico del Sistema Nacional de Protección Integral.

Complace a la Defensoría el inicio de esfuerzos que se realizan para alcanzar los objetivos y se reconoce el compromiso y disposición que existe para cumplir con el cometido que tiene el Consejo dentro del Sistema Nacional de Protección. Este es un esfuerzo particularmente importante porque el Consejo desempeña un papel fundamental dentro del Sistema en la observancia de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes, si consideramos de obligación de poner en práctica algunos de los principios que rectores del Derecho al Buen Gobierno[14]. Ello significa determinar si el quehacer cotidiano de las instituciones y las organizaciones que integran el Sistema, funciona en forma lo suficientemente articulada para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de este grupo de población, a partir de un enfoque de derechos. Cabe señalar que dentro de las atribuciones de la Defensoría, ésta se mantendrá vigilante para asegurar que se protejan los derechos de la población menor de edad que habita en el país, ya que aún quedan pendientes por atender.

14 *"…participación, transparencia y rendición de cuentas. Es también efectividad y equidad. Es promoción de la legalidad. El Buen Gobierno asegura que las prioridades económicas, sociales y políticas están basadas en un amplio consenso social y que las voces de los más pobres y más vulnerables son escuchadas en los procesos de toma de decisiones sobre la distribución de los recursos de desarrollo."* Consejo del Parlamento Europeo. Gobierno y Desarrollo Sostenible. 1997.

Dotación Económica al Patronato Nacional de la Infancia

El artículo 55 de la Constitución Política (1949) dispone que el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), es la institución responsable de "*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*." Para cumplir con ese cometido, el PANI debe observar de manera efectiva y oportuna la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos de la niñez y adolescencia, tal como la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), la Ley Orgánica de la institución (1996), así como otros instrumentos internacionales y leyes que reconozcan derechos a las personas menores de edad. También, debe observar los principios rectores de la Doctrina de la Protección Integral tales como el interés superior del niño/a, persona menor de edad como sujeto social de derechos, no discriminación, autonomía progresiva, participación activa, persona como prioridad absoluta y otros más.

El Código de la Niñez y la Adolescencia en el Capítulo II del Título III señala que le corresponde al PANI la observancia del Proceso Especial de Protección, la cual no puede ser transferible hacia otra institución ni organización. Ello por cuanto está obligado a tutelar y garantizar los derechos de las personas menores de edad cuando éstos son vulnerados y, al mismo tiempo, debe adoptar las medidas necesarias para restituir el ejercicio pleno de esos derechos; asegurando el desarrollo integral y el respeto a la dignidad humana de este grupo social. Para acatar estas competencias generales y otras específicas, el artículo 34 de la Ley Orgánica (N° 7648) identifica las fuentes de financiamiento del Patronato Nacional de la Infancia: un 7% de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, un porcentaje mínimo 4% del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, los recursos recaudados por concepto del pago adicional del 30% que se cobra sobre el valor de las multas por infracciones a la Ley de Tránsito, los ingresos provenientes de donaciones y empréstitos nacionales e internacionales, de conformidad con la ley, los ingresos por servicios y actividades productivos de la Institución, que deberán figurar en el presupuesto del Patronato.

No obstante, al revisar la estructura de ingresos del presupuesto ordinario del PANI para el año 2013[15], se conoce que los recursos provenientes de Asignaciones Familiares representan el 42%. Los fondos del COSEVI el 7%. Ingresos no tributarios el 0%. Otros ingresos no Tributarios el 1%. Por la Ley N° 7972 se percibe el 3%. Ingresos de la Propiedad el 0%. La Subvención Ordinaria del Gobierno Central-MTSS representa el 31% del presupuesto total. Significa que en el rubro recaudado por concepto de Impuesto de Renta, el PANI percibe solo el 0.8% del 7% que dispone el artículo 34 de la Ley Orgánica. Siendo así, el Presupuesto resulta insuficiente para acatar los fines y atribuciones que le confieren los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia. Las situaciones que afectan a la niñez y la adolescencia deben ser atendidas con prontitud, y tal como establece la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, el Estado no puede alegar limitaciones presupuestarias para dejar de observar las obligaciones estatuidas en esos dos cuerpos normativos.

Este tema ha sido de especial preocupación para la Defensoría de los Habitantes, por cuanto de manera reiterada ha puesto de manifiesto en los Informes Anuales de Labores[16] que el

15 Información suministrada por el Departamento Presupuesto del PANI, abril 2013
16 Informes Anuales de Labores 2008, 2009, 2010 y 2011

PANI, dentro del Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI), desempeña un papel fundamental en la garantía de los derechos de las personas menores de edad.

Es la institución que desde el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA) debe liderar y coordinar el proceso de protección integral, convocando a las instituciones y organizaciones sociales para lograr una sinergia, un consenso y trabajar desde una planificación y cooperación conjunta todos los asuntos de la niñez y la adolescencia del país. El PANI tiene una función que por normativa[17] ninguna otra institución del Estado costarricense puede arrogarse o sustituir y, por ende, tampoco podría declinar o delegar, alegando carencia de recursos.

En este sentido, mediante el oficio DH-0104-11 de marzo de 2011 se consulta al Ministro de Hacienda, sobre la situación presupuestaria del PANI. Ello, en acatamiento del artículo 34 de la Ley Orgánica del PANI, así como del artículo 4, párrafo tercero del Código de la Niñez y la Adolescencia.

El señor Ministro de Hacienda, brinda respuesta mediante el oficio DM-0252-2011 donde expresa las responsabilidades constitucionales del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria, que lo faculta para el alabador el presupuesto cumpliendo con el principio de equilibrio presupuestario, sea que los gastos presupuestados no pueden exceder los ingresos probables y expresa que su autoridad lo le posibilita reducir y hasta suprimir partidas conforme a las posibilidades reales de las finanzas públicas.

Expresa preocupación por lo ocurrido en los últimos años, tal y como se ha hecho ver a la Sala Constitucional, que se han emitido una serie de leyes con destinos específicos que no crearon las fuentes de financiamiento para sustentarlos o los mismos son insuficientes, por lo que los recursos para sufragar esos destinos han provenido de los mismos ingresos con que cuenta el Estado para hacer frente a todas las obligaciones constitucionales y legales tales corno las relativas a la educación, la salud, la seguridad ciudadana, la administración de justicia, el pago de salarios, ejemplo de esta situación es la Ley Orgánica del PANI.

Ante esta situación, en 12 de julio de 2011, la Asociación de Abogados del PANI interpone un Recurso de Amparo contra el Ministro de Hacienda por que "*desde la emisión de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia y a hasta la fecha, el Ministerio de Hacienda ha incumplido con la normativa y pues actualmente solo asigna a esa institución menos del 1% anual del impuesto señalado en el artículo 34 inciso a) de dicha norma. Señala que en el año 2001, por medio del voto Nº2001-02078 de este Tribunal, se ordenó al Ministerio de Hacienda cumplir con lo establecido en dicho cuerpo legal. Indica que pese al conocimiento de la autoridad recurrida de las limitaciones que tiene el Patronato en materia de recurso humano, infraestructura, equipamiento, entre otras, no ha cambiado su actuación y continúa asignando menos del 1% del impuesto señalado, lo que le imposibilita atender adecuadamente el mandato establecido en la Constitución y en la Convención sobre los Derechos del Niño*"

Por la importancia que reviste la gestión emprendida por la Asociación de Abogados del PANI, la Defensoría presentó una Coadyuvancia en la Sede Constitucional. En sus alegatos se sostiene que siendo que el PANI es la institución que debe proteger los derechos de la niñez y de la adolescencia, debe contar con los recursos necesarios y suficientes, y hace suya la

17 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).

posición ha sostenido CEPAL-UNICEF, en su Informe sobre Pobreza Infantil en América Latina, en el cual se señala: "*La inversión en la infancia no solo es una preocupación del presente que responde a un imperativo ético vinculado al cumplimiento de los derechos del niño, sino que también es un tema de futuro y estratégico para el desarrollo de los países. Las decisiones de política deben orientarse a que todas las acciones que se adopten impidan que otra generación de niños y niñas latinoamericanos y caribeños padezcan el flagelo de la pobreza y vean truncadas sus oportunidades. De ser así, no solo se estará asistiendo a una injusticia inaceptable, sino que se estará hipotecando el desarrollo de estas sociedades, ya que dada la baja fecundidad y el envejecimiento de la población el sacrificio de cada niño y su porvenir representa una proporción mayor de la futura población activa. Junto con aumentar el gasto social en la infancia, las políticas públicas deben fortalecer mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados y la rendición de cuentas a todos los niveles de la administración de gobierno, para garantizar que dicha inversión tenga un efecto positivo en la vida y en el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes.*"[18]

El 15 de marzo del 2013, se conoce mediante el Comunicado de Prensa N°SC-CP-04-13 que la "*Sala Constitucional reconoce que el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica es una prioridad. Por sentencia 2013-3691 de las 11:30 hrs. del 15-03-13, la Sala Constitucional, en votación de mayoría declaró con lugar el recurso de amparo presentado por la Asociación de Abogados del PANI contra el Poder Ejecutivo, quienes consideran que se asigna menos del 1% anual del impuesto señalado en el artículo 34 inciso a) de la Ley Orgánica del PANI.*

Los y las magistradas resolvieron prevenir al Ministro de Hacienda para que no incurra a futuro en los actos u omisiones señalados con respecto al giro del 7% de lo recaudado por el impuesto sobre la renta al PANI como lo establece la ley. El Tribunal consideró que en la especie, la inactividad reclamada sin duda repercute sobre los intereses y los derechos fundamentales de los menores y las madres, protegidos por el Patronato Nacional de la Infancia, según dispone el artículo 55 de la Constitución Política. Se trata de fondos que tienen un destino social prioritario, pues se destinan a la protección y promoción de las personas menores de edad y la familia. Bajo este supuesto son aplicables los precedentes que ha establecido el Tribunal Constitucional sobre fondos de vocación social. En este asunto es evidente que la omisión del Ministerio de Hacienda de girar las sumas contempladas en la Ley N°7648 Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, vulnera los derechos fundamentales de los menores de edad y las madres, ya que el mandato constitucional establece que es la institución llamada a su protección, quienes son los destinatarios finales de tales recursos, pues ello imposibilita cumplir sus fines y desarrollar programas de manera óptima al no contar con los dineros que el legislador le proveyó en su ley orgánica, artículo 34.

Cabe mencionar, que tratándose de los "recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales". Conforme a valores constitucionales relevantes y el derecho internacional de los derechos humanos, no es admisible que no se gire del porcentaje del 7% de lo recaudado en el año fiscal anterior para financiar las actividades del Patronato Nacional de la Infancia, pues el mandato legal es claro en que se deben girar estos dineros para los fines constitucionales mencio-

18 En: http://www.inversionenlainfancia.net/system/application/views/materiales/UPLOAD/ARCHIVOS_DOCUMENTO/documento_files/63_PobrezainfantilenALCepalUNICEF.pdf

nados (ver artículo 55), cuya relevancia política y social es indiscutible. Además el Tribunal consideró que la asignación debe girarse en el próximo presupuesto y en los siguientes como corresponde por estar establecido anualmente". Complace a la Defensoría la decisión de Sala Constitucional, debido a que tutela de manera enérgica los derechos humanos fundamentales de la población menor de edad que requiere de la protección oportuna del Estado.

Educación en Derechos Humanos de las Personas Menores de Edad.

"La Educación no cambia el mundo:
Cambia a las personas que van a cambiar el mundo." Paulo Freire

En mayo de 2012, la Defensoría, el CIPAC y ONUSIDA iniciaron un seguimiento al cumplimiento efectivo del Decreto Ejecutivo N° 34399-S del 12 de febrero del 2008, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 58 del 25 de marzo del 2008, donde se declaró el 17 de mayo de cada año como el "Día Nacional contra la Homofobia" y el Decreto Ejecutivo de reforma No. 37071-S publicado bajo el número Nº 81 con fecha 26 de abril del 2012, donde se declara el "Día Nacional contra la homofobia, la lesbofobia y la transfobia". Estas organizaciones y la Defensoría llevaron a cabo una serie de estrategias conjuntas que pretenden detener y eliminar de la sociedad costarricense la homofobia, lesbofobia y transfobia la cual es una agravante del bullying en Escuelas y Colegios; convencidos de que el sector Educación tienen una alta responsabilidad e impacto en la construcción de una Costa Rica más justa y respetuosa de los Derechos Humanos, se solicitó al Ministerio de Educación informar cuáles iban hacer las acciones a emprender sobre este tema, sobre todo el bullying por homofobia que ha sido uno de los temas que cuentan con más demandas en nuestras instituciones.

Sobre el particular, se le ha dado seguimiento a los procesos contra la violencia, que el Ministerio de Educación ha iniciado desde el 2011 con el proyecto CONVIVIR y finalmente, solicita la inclusión de varios temas en una propuesta de "Protocolo contra el Acoso, matonismo o bullying y ciberbullying". Al respecto el Ministerio de Educación informó el "Protocolo contra el Acoso, matonismo o bullying y el ciberbullying" se encontraban impresos por lo que no se podía incluir dicha especificidad dentro de los protocolos. Pese a lo anterior, un gran logro de la Defensoría, en conjunto con ONUSIDA y CIPACDH, es el proceso de capacitación y sensibilización a docentes del Ministerio de Educación Pública en los temas de derechos humanos, violencia, cómo intervenir en los casos de Bullying en general y en los casos de Bullying por homo y lesbofobia, el cual tuvo un gran impacto en las personas capacitadas.

En esta primera etapa, aprovechando el "Plan 200" impulsado por el MEP, se capacitaron 150 educadores de primaria y secundaria del Gran Área Metropolitana que participaron en el proceso. La actividad estuvo a cargo de un equipo facilitador interdisciplinario conformado por profesionales de las Direcciones de Niñez y Adolescencia y Promoción y Divulgación de la Defensoría, MEP, ONUSIDA Y CIPACDH, los cuales destacaron la importancia de sen-

"Los Centros Educativos cuentan, a partir del mes de abril de este año, con un protocolo para atender las situaciones de violencia, que al igual que el de secundaria, proporciona a personal docentes y direcciones, lineamientos básicos y sencillos al enfrentar dichas situaciones. Ambos ciclos cuentan ya con varios Protocolos que previenen el matonismo o bullying; uso y tráfico de drogas; uso y portación de armas; y violencia física, psicológica y sexual. A raíz de la necesidad latente del proceso de sensibilización, se está interviniendo de manera preventiva e interinstitucional, por ello, se considera también un gran reto seguir con este proceso para el Plan 200 durante el año 2013."

Defensoría de los Habitantes, 2013

sibilizar a los docentes en asuntos relacionados con discriminación, segregación y violencia, imperantes en nuestra sociedad.

Educación en Afectividad y Sexualidad

Desde inicios de esta administración, la Defensoría ha señalado la ausencia del tema de educación sexual para las personas menores de edad, razón por la cual complace sobremanera la inclusión del programa "Educación para la Afectividad y la Sexualidad Integral" y su visión desde los derechos humanos, en el cual destaca el componente de equidad de género, el respeto a la diversidad, la generación de espacios donde se discuta la reducción de la violencia, de las relaciones de poder y de las relaciones humanas dirigido a jóvenes de Tercer ciclo de la Educación General Básica.

El éxito de este programa, a todas luces dependerá de la apertura de docentes y padres de familia en cuanto a la formación integral de las y los jóvenes y del respeto a la voluntad de dichos jóvenes en cuanto a recibir una educación sexual integral. También queda pendiente el reto de impartir educación para afectividad y la sexualidad desde la educación primaria, con una educación accesible y pertinente a la edad.

Educación Privada sigue siendo una deuda pendiente

En los últimos cuatro años, la Defensoría ha venido señalando en sus Informes Anuales de Labores la imperativa necesidad de regular normativamente la educación privada. Sin un marco regulatorio de la actividad, las y los niños y adolescentes en centros educativos privados se exponen:

- A Garantías mínimas de contenido curricular.
- Permanencia/expulsión de estudiantes en el sistema educativo privado.
- Garantías en el respeto a los derechos de las personas estudiantes.
- Procesos inadecuados de investigación por parte de los centros educativos ante denuncias.
- Cobros desproporcionados en los aumentos en la mensualidad y matrículas.
- Entrega de notas, certificaciones, títulos y retención de documentación.
- Para regular este tipo de conductas y procesos, el Estado debe adoptar acciones positivas 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.

Es por ello que hay que crear una figura que fiscalice las acciones y procesos en los que se ven inmersos las y los niños en la educación privada, pero para ello, como lo hemos reiterando, deben fortalecerse las competencias y facultades de inspección y fiscalización del Ministerio de Educación Pública, por lo que se insta a la Asamblea Legislativa a disponer de un marco regulatorio de la educación privada que garantice el éxito educativo, permanencia y respeto a los derechos humanos.

Avanzando en infraestructura.

Actualmente hay un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa presentado por el Ministerio de Educación Pública (MEP), el cual persigue una inversión de $167 millones, que beneficiará a 43.000 estudiantes, en programas específicos como la construcción de 24 canchas multiuso para actividades deportivas, recreativas y culturales. Asimismo, contempla edificios mejorados o construidos; ubicados en Sarapiquí, con siete centros educativos, seguido por La Cruz de Guanacaste, con cinco, la construcción de 4 Colegios Técnicos Profesionales (CTP) en Alajuelita, La Carpio y Hatillo (San José), y Belén, por un monto de $6,7 millones cada uno. Para la Defensoría, este proyecto representa una iniciativa que resolvería, en parte, muchas de las solicitudes de intervención que se tramitan en la institución y que requieren muchas veces no sólo de alguna remodelación, sino también de una reconstrucción total.

Por ejemplo, este año la Defensoría tramitó una denuncia en la que se señalaba que el terremoto del 05 de setiembre del 2012 afectó la estructura de la Escuela República de Argentina (declarada Patrimonio histórico y cultural), la cual se dañó en varios puntos, básicamente tres aulas dentro de la estructura principal y tres aulas fuera de la estructura declarada Patrimonio.

La Defensoría realizó una inspección al lugar, y logró constatar daños estructurales complejos que pueden poner en peligro la vida de las y los niños estudiantes de la escuela. En dicha escuela se encontró: a) Hacinamiento de las y los estudiantes (en este momento existen 6 aulas sin poderse utilizar); b) Aulas con daños físicos importantes. c) Algunos recintos que no son aulas y se están utilizando para ese fin y las aulas dañadas se utilizan para salón de profesores, biblioteca o no se utilizan del todo. d) Se está violentando el derecho a la recreación ya que los niños de primer ciclo no pueden jugar encima del tanque séptico (construido desde 1930, según información de la Directora) por el peligro inminente. e) Los niños y niñas no tienen un lugar adecuado para alimentarse. f) Las y los docentes también corren riesgo ante una infraestructura con aparentes daños estructurales.

Por lo anterior, presentó un informe ante la Sala Constitucional para efectos de seguimiento al expediente 12-013699-0007-CO, el cual había sido previamente interpuesto por la misma Directora de la Escuela y se solicitó la intervención urgente, ya que existen más de 500 niños, niñas y personal docente y administrativo que se encuentra en peligro por las condiciones que presenta la infraestructura de la Escuela República de Argentina por esa razón se hace un llamado a los y las señoras Diputadas a la aprobación de proyecto.

Enriquecimiento ilícito de profesores afecta la calidad en la educación.

En fecha 12 de setiembre de 2012, la Defensoría inició una investigación sobre los hechos acaecidos en el Liceo de Puriscal, puntualmente en torno a las agresiones psicológicas sufridas por alumnos y alumnas de décimo y undécimo por parte de una profesora. La docente en mención además impartía clases en una Academia Privada de su propiedad, y las y los estudiantes que no se matriculaban en la Academia sufrían agresiones, eran ridiculizados y humillados por parte de dicha docente, según señalan todos los testimonios recabados.

De esta denuncia se tramitó bajo el expediente número SI-108939-2012 y destacan las acciones adoptadas por el señor Ministro de Educación, quien emite la circular DM-035-10-12 en la que comunica a las Direcciones Regionales y centros educativos, sobre la prohibición de impartir clases privadas remuneradas a estudiantes regulares, paralelamente se inició un procedimiento disciplinario administrativo al cual se dará seguimiento. Ante estos hechos la Defensoría tomó la decisión de presentar la denuncia ante el Ministerio Público con el fin de determinar si existió enriquecimiento ilícito en el actuar de la docente.

Alumnos y alumnas fantasmas

La Defensoría dio seguimiento a las acciones que el Ministerio de Educación adoptó ante la situación de que algunos Directores de escuelas y colegios públicos estaban reportando una matrícula más alta de la que tenían en realidad. Encontrando que una de las acciones adoptadas por el Ministerio fue la emisión de la resolución N° MEP-558-2013, donde se reglamenta la Clasificación de los Centros de Enseñanza y la Circular DVM-PICR-001-2013, donde se establecen las responsabilidades ante la eventual alteración de las correspondientes clasificaciones. Ante esta situación, le seguirá brindando seguimiento con el fin de que se tomen las acciones pertinentes[19].

Derecho a una educación con pertinencia cultural en los territorios indígenas.

En los últimos años se han recibido una serie de denuncias relacionadas con el desempeño académico y administrativo de los centros educativos ubicados en todos los Territorios Indígenas del país. Por tal motivo, se consideró necesario hacer una investigación general, retomando los resultados de las gestiones de los casos puntuales, que han sido de conocimiento de la institución y estudiar las condiciones que causan dificultades en el adecuado desarrollo de la educación de las personas menores de edad que asisten a los centros educativos en los territorios indígenas.

Considerando que las condiciones geo-sociales de los Territorios Indígenas pueden incidir directamente en la garantía del derecho a la educación y siendo éste fundamental para generar las condiciones hacia una mejor calidad de vida, se consideró importante analizar y exponer los hallazgos encontrados durante los últimos años, con la intención de contribuir a mejorar las condiciones actuales en que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje en dichos centros educativos.

El Subsistema de Educación Indígena fue creado mediante Decreto Ejecutivo 22072-MEP del 25 de febrero de 1993, con el "(…) *objetivo general de desarrollar progresivamente una educación bilingüe y bicultural de las Reservas indígenas oficialmente reconocidas* (…)". Mediante oficio N° 04488-2012-DHR -[AI], de mayo del 2012, se informó al Ministerio de Educación de todas aquellas denuncias recibidas en los últimos cuatro años, las cuales suman más de 30 y todas están relacionadas con el funcionamiento de los Centros Educativos de los territorios

19 El 28 de enero de 2013 se solicita información al Ministro de Educación Pública, mediante oficio DH-DNA-038-2013. Se recibe respuesta por parte de la Licda. Patricia Mora Céspedes, Jefa del Departamento de Desarrollo de Servicios Educativos, donde además adjunta el Informe de Auditoría.

indígenas. Durante este proceso, se analizaron aspectos académicos y administrativos en los centros educativos, algunos corroborados mediante visitas de campo.

Los aspectos puntuales que fueron abordados en la Investigación refieren a las condiciones en las que se desarrolla el Subsistema de Educación Indígena en todos los Territorios Indígenas de Costa Rica: selección y contratación de personal docente/administrativo, aspectos didácticos y calidad académica y la infraestructura educativa en cada uno de dichos territorios.

En cuanto a lo relacionado con el nombramiento de los docentes, los hallazgos de la investigación giran en torno a que el Ministerio estableció como procedimiento para el nombramiento de docentes, que los aspirantes deben ser recomendados por la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena, cumpliendo con lo establecido en el artículo 9 del Decreto N° 22072-MEP y la Unidad Programas Especiales procede al nombramiento de manera directa cuando exista declaratoria de inopia y el postulante reúna las condiciones de idoneidad; y si, así lo considera pertinente, puede solicitar asesoría de carácter técnico acerca de las competencias de los recomendados a los asesores nacionales del Departamento de Educación Indígena.

Puntualmente, en caso de necesidad de recurrir a la declaración de inopia y nombrar a personal que no reúne los requisitos, la Sala Constitucional mediante resolución 2009-04773[20] señaló que *"...únicamente resulta viable en calidad de "autorizados" o "aspirantes' de modo que sólo permanecen en tales puestos hasta tanto no haya personal calificado (), la misma puede ser solicitada ante la Dirección del Servicio Civil, por parte de la Unidad de Programas Especiales del MEP. Una vez que el Servicio Civil declare la inopia, la Unidad de Programas Especiales puede proceder con el nombramiento respectivo."*

En cuanto a incapacidades o sustituciones, la Junta Directiva de la Asociación de Desarrollo Integral presenta ante el Director Regional respectivo, la propuesta de sustitución por incapacidad y se debe verificar que la información esté completa y sin más, referirla lo antes posible a la Unidad de Programas Especiales de la Dirección de Recursos Humanos del MEP. Este procedimiento de nombramiento ha conllevado algunos problemas:

- Cuando la Junta Directiva de una Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena no esté a derecho, por razones materiales y legales, no puede realizar recomendaciones para el nombramiento de personal docente. Esta tarea es asumida por el Ministerio de Educación, por medio de la Unidad de Programas Especiales de la Dirección de Recursos Humanos, y aún cuando trata de nombrar docentes del propio Territorio, a veces no lo puede hacer.
- Cuando una Asociación de Desarrollo decide informada y libremente prorrogar docentes de su jurisdicción y el personal que debe ser prorrogado no es indígena, la Unidad de Programas Especiales[21] debe acudir a las recomendaciones técnicas de los asesores nacionales de Educación indígena, cuyas propuestas para el nombramiento de oferentes indígenas bilingües hablantes de la región, deben ser tomadas en cuenta. Un buen ejemplo de ello es el caso de Zapatón.
- Cuando existe una plaza nueva, los Asesores Nacionales de Educación Indígena comunican a las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena para su consulta y resolución. No obstante, a veces se ha dilatado el proceso y se demora el nombramiento.

20 En la misma línea jurisprudencial, los Votos 2008-015261, 2008-014763 y 2008-004161.

21 El anterior procedimiento en estricto apego al artículo 09 del Decreto Ejecutivo —MEP 22072 y el voto de la Sala Constitucional 04773 del 20 de marzo del año 2009 y el articulo 28 del Convenio 169 de la OIT

En cuanto a la fiscalización por parte de las Direcciones Regionales, en las visitas efectuadas a varios de los Territorios Indígenas se confirma la débil supervisión y comunicación que tienen las Direcciones Regionales hacia los centros educativos indígenas. Aunque algunas Direcciones manifestaron tener planes y programas dirigidos a atender las particularidades de dichos centros, en las visitas a las escuelas se confirma lo contrario, dado que no hay comunicación constante entre las partes, solamente cuando se da una situación conflictiva.

Si bien, hay ligeras excepciones en cuanto a los esfuerzos por llegar a los territorios por parte de algunas Direcciones Regionales y Asesores Supervisores como la Regional de Sulá, esto no es una norma. Los funcionarios manifiestan que carecen de apoyo en recursos para facilitar el acceso a zonas alejadas y su vínculo con oficinas centrales del Ministerio es escaso. Un ejemplo de ello es *"con respecto a las situaciones relacionadas con la Escuela Las Vegas, Escuela El Progreso, Escuela Lagarto no ha sido posible realizar la investigación por cuanto dichos centros educativos se encuentran en la otra ribera del Río Térraba, lugares a los cuales únicamente es posible accesar vía acuática, no existen accesos terrestres* (…)[22]

En cuanto a los Programas Académicos con pertinencia cultural, es importante destacar que un enfoque con pertinencia cultural debe contemplar a su vez las distintas cosmovisiones, costumbres, historia, tradiciones y lenguas de cada uno los grupos indígenas que habitan en país. En ese contexto, se considera necesario el diseño de un currículum que respete e incorpore todos estos elementos y fomentar la elaboración de textos académicos (cuando sea posible), en cuya tarea necesariamente deben participar los actores comunales indispensables en el proceso enseñanza aprendizaje, de lo tradicional y lo espiritual.

"Las Direcciones Regionales participan únicamente en el proceso de nombramiento cuando se trata de incapacidades o reposiciones. Al no participar en el proceso de nombramiento en general desconocen el detalle de personal de cada uno de los centros educativos. Se han detectado algunos problemas de coordinación y comunicación entre Direcciones Regionales y Departamentos de Recursos Humanos y Educación Indígena y la Unidad de Programas Especiales."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Se confirma que las políticas de educativas enfocadas a algunos Territorios Indígenas, no están articuladas con otros derechos igualmente vitales (sobre todo aquellos territorios más alejados), lo cual es preocupante porque el hecho de garantizar plenamente el derecho a la educación, conlleva también condiciones indispensables tales como agua potable, acceso terrestre, infraestructura adecuada, comedor escolar, materiales didácticos y docentes. Por otro lado, se requiere fortalecer la oferta universitaria y técnica en todos los Territorios Indígenas.

El desarrollo que permite la utilización de nuevas tecnologías, de cara a la construcción de nuevos conocimientos, se presenta como un derecho fundamental (confirmado por las comunidades). El reto para el Ministerio de Educación es la forma en cómo dichos conocimientos se incorporan a un ambiente cultural particular, sin que implique un riesgo o debilitamiento de los conocimientos ancestrales propios. Es fundamental que el proceso pedagógico se construya mediante la participación de todas las personas de la comunidad, incluyendo la población meta de la educación: los niños, niñas y adolescentes. Debe trascender el concepto de propuesta-consulta que ha prefijado el Estado para acercarse a los territorios indígenas.

22 Mediante oficio sin número el 29 de agosto de 2011 el señor Oscar Valverde, Director Regional de Educación de Grande de Térraba, en respuesta al oficio 09173-2011-DHR del 04/08/2011, del expediente 83469-2011-SI

Si se elaboran propuestas conjuntas y concursadas, claramente se estará frente a resultados más exitosos y válidos desde su propia creación.

Por último, un hallazgo de la investigación es que el período escolar, así como los mecanismos de evaluación, deben ajustarse a las condiciones geo-espaciales de cada territorio, así como las actividades conexas de producción y migración laboral, ya que muchas personas menores de edad no pueden concluir los ciclos lectivos por las migraciones internas; igualmente las y los docentes y personal administrativo que debe trabajar en esas zonas también enfrentan situaciones como el traslado a zonas casi inaccesibles en algunas épocas del año.

La mayoría de los Centros Educativos enfrentan problemas la Infraestructura educativa, algunos no cuentan ni con los servicios básicos. La Defensoría reconoce los beneficios de PROMECE en aquellos centros educativos donde se ejecutaron proyectos educativos; no obstante, ha sido un señalamiento por parte de la Contraloría que aún queda un pendiente por parte de PROMECE que implica la mejora en un número mayor de centros educativos.

En cuanto a las Transferencias Monetarias Condicionadas, también se detectaron problemas de comunicación e información entre los Comités de Becas de los centros educativos de algunos Territorios Indígenas y FONABE, el depósito de las becas en cuentas bancarias, así como de personas que estaban a la espera de una beca y no figuraban en ninguna nómina. En muchos de los centros educativos visitados se constató que se cobra la matrícula y en algunos casos, de manera informal, se condiciona la matrícula al pago, lo que implica una forma de expulsión del sistema educativo.

El funcionamiento del Fondo Nacional de Becas

De conformidad con los artículos 1 a 4 de la Ley N° 7658 del 11 de febrero de 1997, se creó el Fondo Nacional de Becas como órgano de derecho público, destinado a cumplir con los propósitos de la ley que le dio origen y realizar las operaciones prescritas en ella. Se trata de un órgano de máxima desconcentración, con personería jurídica instrumental y adscrito al Ministerio de Educación Pública. Las Juntas Administrativas y las Juntas de Educación del país fungen como sus representantes, para informar sobre las becas y canalizar las solicitudes. El Fondo tiene responsabilidad propia para la ejecución de sus funciones. Por eso, los miembros de su Junta Directiva están obligados a actuar, según su criterio, para dirigirlo y administrarlo dentro de las disposiciones de su ley, su reglamento y las leyes conexas[23]. También deben responder por su gestión en forma total e ineludible.

El presupuesto de FONABE comprende las siguientes fuentes de financiamiento[24]: FODESAF-Convenio firmado con FONABE; FODESAF: el 1% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de dicha institución, según lo establecido en la Ley N° 7658; Ministerio de Educación Pública que tiene una importante participación; el Patronato Nacional de la Infancia; eventuales superávit de anteriores ejercicios económicos y otros ingresos.

23 Ley de Creación del Fondo Nacional de Becas N° 7658, del 11 de febrero de 1997.
24 FONABE, Informe sobre el Cumplimiento del Plan Operativo Institucional y Ejecución de Presupuesto 2009, al 31 de diciembre de 2009; enero 2010.

Como se ha dado cuenta en anteriores Informes Anuales, la Defensoría consideró pertinente realizar una investigación de oficio25 con el propósito de analizar el funcionamiento de este Fondo y determinar las razones que motivaron el incremento de la casuística que recibe la Defensoría. El número de denuncias recibidas evidencia diversas disconformidades manifestadas por las personas usuarias del Fondo, se tomó en consideración que la población que acude a FONABE requiere, particularmente, una gestión ágil y oportuna, debido a que se trata de un sector que por su situación socioeconómica, es referida por los centros educativos a FONABE, con el fin de que se analice el caso para 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. En esta investigación, logró identificar las siguientes situaciones:

- FONABE no comunica a los y las solicitantes de beca, sobre el resultado de su gestión.
- FONABE no solo revoca, sino que tampoco comunica a los beneficiarios y las beneficiarias la suspensión o revocatoria de un beneficio.
- El FONABE demora en el trámite de adjudicación de los subsidios a las y los estudiantes.
- Existen atrasos al momento de realizar los depósitos de las becas a estudiantes (finales de mes).
- Los sistemas de información (call center, página web, etc.) presentan algunos problemas.

Asimismo, en su informe la Defensoría se refiere a la coordinación de FONABE con las diferentes dependencias gubernamentales que financian dicho Fondo y la relación con el Banco Nacional, como entidad financiera que ejecuta el depósito efectivo de las becas para las y los estudiantes beneficiarios, situación que merece una explicación más detallada, la cual se dará más adelante. Ante los hallazgos mencionados anteriormente, se estimó pertinente emitir recomendaciones dirigidas tanto al Ministro de Educación Pública como ente rector de la materia educativa, al FONABE, FODESAF y PANI, tal como se indicó en el Informe Anual de Labores anterior. El trámite de la investigación está en su etapa de seguimiento.

La Defensoría ha sido insistente en señalar que el FONABE requiere del apoyo del Ministerio de Educación Pública para llevar a cabo su función de la mejor manera, por lo cual reconoce el esfuerzo del Ministerio y dará apoyo y fiel seguimiento tanto a las acciones emprendidas por la administración como a los resultados de dichas gestiones y es en el marco de este proceso que la institución se encuentra a la espera de recibir copia del informe de intervención a FONABE que llevara a cabo el mismo Ministerio de Educación Pública.

Recurso de Amparo Presentado por la Defensoría contra el Banco Nacional y en favor de un grupo de personas beneficiarias de FONABE

Como dio cuenta la Defensoría en el Informe Anual de labores 2011-2012, el Fondo Nacional de Becas y el Banco Nacional de Costa Rica suscribieron un convenio que tiene como propósito realizar los depósitos de las becas en esa entidad bancaria; esta relación inicia en el

25 Expediente N° 74383-2011

2002 y se formaliza en el 2007. Sin embargo, aun encontrándose vigente el convenio entre el Fondo y el Banco, se presentaron algunas dificultades con la apertura de nuevas cuentas, a nombre de la población beneficiaria que se incorpora al programa de becas. Lo anterior en virtud a que el Banco alegó razones de seguridad bancaria, así como requerimientos de la Superintendencia de Entidades Financieras.

Esta situación afectó a un aproximado de 47000 personas becadas que, teniendo el beneficio aprobado, no lo recibían. Ante las circunstancias descritas, la Defensoría propicia un acercamiento entre las partes y coordina una reunión con las autoridades del Banco Nacional y del FONABE el 19 de abril de 2012, momento en el que se acuerda revisar la viabilidad de entregar tarjetas prepago como parte de los acuerdos para solucionar la problemática a corto plazo.

Pese a las gestiones y esfuerzos realizados, las personas usuarias continuaban sin un medio de pago para recibir mensualmente los beneficios aprobados en su favor; a este respecto, se debe recordar que la población beneficiaria del Fondo está compuesta por personas en pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, que reciben un subsidio educativo focalizado cuyo objetivo es la permanencia de los y las estudiantes en el sistema educativo. Ejemplo de estas situaciones se reciben en la Defensoría, donde padres y madres de familia exponen la imposibilidad de abrir una cuenta en el Banco Nacional con el propósito de recibir el pago de la beca de sus hijos[26]. Ante este panorama se estimó pertinente la apertura de una Investigación de Oficio el 19 de junio de 2012[27], así como la presentación de un Recurso de Amparo contra el Banco Nacional el 17 de julio del mismo año. A criterio de la Defensoría, al negarse el Banco Nacional a la apertura de nuevas cuentas para las personas beneficiarias de una beca, lesiona los derechos humanos de las y los estudiantes que se encuentran en esta condición. Este órgano de control consideró que se violentaban de manera específica los siguientes derechos:

1.- El derecho a un trato igualitario, que se encuentra consagrado en múltiples instrumentos jurídicos internacionales, entre los cuales figura la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 1°: "*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*" Igualmente consagrado por la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 2, párrafo 2, que impone a los Estados partes la obligación de adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección de las personas menores de edad ante toda forma de discriminación en su contra: *"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar que el niño sea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares."* A su vez, la Constitución Política de la República de Costa Rica, reconoce el derecho a la igualdad en su artículo 33: "*Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana*"

2.- Un principio humano fundamental que también se ha visto lesionado con la actuación del Banco Nacional, es el interés superior de la persona menor de edad, dado que la mayoría de las y los beneficiarios que se han visto afectados son personas menores de edad. El artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño (1989) reconoció el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y la obligación de las instituciones públicas de los Estados partes

26 Expediente N° 102811-2012-SI
27 Tramitada por medio de expediente N° 102798-2012-IO

de adoptar las medidas concernientes a las personas menores de edad, en conformidad con dicho principio:"

3.- El derecho a la permanencia en el sistema educativo también se ha visto vulnerado, derecho que recibe una celosa tutela cuando de personas menores de edad se trata. Así lo señala la Convención de los Derechos del Niño en el artículo 28:" Por su parte, la Constitución Política dispone, en su **artículo 78** la obligatoriedad de la educación preescolar y la general básica para todos y todas las habitantes, sin salvedad."

Como parte de la exposición de los derechos lesionados, el Recurso de Amparo interpuesto por la Defensoría, señala que: *"Concluye esta Defensoría de los Habitantes que las políticas y actuaciones efectuadas por el Banco Nacional han generado graves lesiones a los derechos de becarios y becarias de FONABE, en su triple condición de: personas con igual derecho al resto de habitantes de abrir una cuenta de ahorros, mientras su uso no contravenga el ordenamiento jurídico; de personas menores de edad, porque no se les ha reconocido, sino por el contrario, se les ha violentado el interés superior que las protege; y, finalmente, porque su derecho a la educación se ha puesto en riesgo y se ha obstaculizado abiertamente. La Defensoría de los Habitantes, además, reitera su alarma y su preocupación, porque los lineamientos y la actuación de esta entidad bancaria han lesionado los derechos de una población vulnerable entre las más vulnerables y considera que hechos tan graves no deben ser permitidos ni, mucho menos, consentidos por más tiempo, en este Estado Social y Democrático de Derecho, que se ha caracterizado por la defensa de los más débiles y desposeídos"…*[28]

La resolución del Recurso de Amparo fue notificada a las partes el 24 de agosto de 2012 y en su Por Tanto, esta Sala Constitucional le ordenó lo siguiente al Banco Nacional de Costa Rica: *"Se declara con lugar el recurso, únicamente, contra el Banco Nacional de Costa Rica. Se ordena a Alfredo Volio Pérez y a Fernando Naranjo Villalobos, en su condición de Presidente de la Junta Directiva y Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica, que procedan de forma inmediata a abrir y mantener abiertas las cuentas de las personas beneficiarias del Fondo Nacional de Becas, conforme venían funcionando, hasta tanto no se establezca otra alternativa que les permita retirar los dineros correspondientes al beneficio de becas."* De esta manera, el Tribunal Constitucional avala la posición de la Defensoría de los Habitantes y se logra garantizar el acceso de aproximadamente 47.000 personas becadas por FONABE a un medio de pago para recibir dicho beneficio.

Fortalecimiento del Hospital Nacional de Niños

La Defensoría, desde el año 2010, ha venido informando a las autoridades de la CCSS de una serie de señalamientos relacionados con la atención en salud que brinda el Hospital Nacional de Niños. Se han investigado temas puntuales, que inciden directamente en la garantía del Derecho a la Vida, a la Salud y Acceso a los Servicios de Atención en Salud de las personas menores de edad y en apego al Interés Superior de las Personas Menores de Edad.

Inicialmente, se aborda el tema de listas de espera; un segundo tema que será abordado es el de mortalidad quirúrgica en cirugías cardiacas; seguido de la imperiosa necesidad de dotar de más personal al Departamento de Trabajo Social, y por último, la construcción del

28 Idem

nuevo Edificio que albergará la Torre de la Esperanza. En ese mismo orden de ideas, la primera investigación[29] se llevó a cabo en una primera Fase, basada en las denuncias recibidas por el funcionamiento del Servicio de Urología, principalmente por las listas de espera para la realización de cirugías correctivas por malformaciones llamadas Hipospadias. Se extendió luego al Servicio de Cardiología, dado que se denunció que no se estaban llevando a cabo los procedimientos electrofisiológicos y cierres de comunicación interauricular.[30]

De igual forma, se tuvo conocimiento de los problemas que tenían en la lista de espera en el Servicio de Otorrinolaringología, por medio de un grupo de padres y madres de familia quienes mostraron su preocupación por la no asignación de salas de operación para dicho Servicio; este es uno de los servicios con mayor saturación de citas a la espera de procedimientos que, en su mayoría, son ambulatorios y referidos por toda la Red Nacional de Salud. Ante las condiciones encontradas en las indagaciones en los servicios precitados, esta Defensoría consideró necesario realizar una investigación más integral y exhaustiva de los problemas que provocaban un incremento en las listas de espera en dicho hospital, para ello se incluyen servicios especializados investigados de Oficio, los cuales son: Ortopedia, Anestesiología, Unidad de Quemados y de Trauma, Servicio de Cirugía Cardiovascular y Tórax, Servicio de Oncología y Servicio Cirugía Reconstructiva, tal como se indicó en el Informe Anual de Labores 2010-2011.

Producto de la investigación se pudo determinar la urgente necesidad de asumir las medidas técnicas y administrativas a corto, mediano y largo plazo, que garanticen el acceso y la atención a la salud de forma eficaz y oportuna de las personas menores de edad que ya se encuentran dentro de una lista de espera en los diferentes servicios y de aquellos que, por una patología particular, se vean en la necesidad de hacerlo en el futuro.

El Hospital Nacional de Niños es un Centro Médico de referencia nacional. No obstante, faltan Anestesiólogos pediátricos (el Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social –CENDEISSS- debe llevar a cabo una urgente valoración de necesidades cuali-cuantitativas de profesionales del Hospital Nacional de Niños), hay problemas de infraestructura principalmente en Salas de Operaciones, hay escaso apoyo del sistema de redes de apoyo de la CCSS. Existen servicios que trabajan con poco personal, poco espacio físico y presupuesto y falta equipo hospitalario.

De las conclusiones descritas en dicha investigación, se remitieron a las autoridades de la CCSS y el HNN una serie de recomendaciones tendientes a mejorar las condiciones de los distintos servicios estudiados y en general, diseñar una estrategia para gestionar las listas de espera. Actualmente, la investigación continúa en su etapa de seguimiento, y se han llevado a cabo reuniones periódicas con el fin de conocer el detalle de la gestión de las listas de espera.

29 Expediente 62150-2010

30 Lo anterior pese a que para el primer procedimiento el Hospital Nacional de Niños, cuenta desde el 2009 con el equipo y un especialista para realizarlos. Ambas intervenciones permitirían que las niñas y los niños que presentan ese tipo de problemas vivan o mejoren su calidad de vida.

Cardiopatías Congénitas.

En el Informe Anual de Labores 2011-2012, la Defensoría informó que inició una investigación, para analizar y determinar los motivos que median en el porcentaje de mortalidad por cirugías cardiacas y mortalidad quirúrgica de las y 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) producto de una afectación por una cardiopatía congénita en el Hospital Nacional de Niños. El objetivo general fue determinar los motivos que median en el porcentaje de mortalidad de las cirugías cardiacas y la mortalidad quirúrgica en los niños/as con cardiopatías cardiacas en el Hospital Nacional de Niños, así como recomendar las mejoras necesarias a nivel técnico y administrativo tendientes a gestionar el porcentaje encontrado.

Como se indicara en el Informe Anual anterior, en el año 2009 de un total de 38 fallecidos que fueron sometidos a una cirugía cardiaca, 31 corresponden a mortalidad quirúrgica (fallecen 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, para un porcentaje de 19.19% del total de 172 cirugías cardiacas realizados ese año. Ante estos datos, a partir de mayo del año 2011, en el Hospital Nacional de Niños constituyó una Unidad Cardiaca, la cual consiste en equipo multidisciplinario de profesionales en salud especializados en el programa quirúrgico cardiovascular destinado atender las cardiopatías congénitas de la población menor de edad en el país.

La investigación se encuentra en etapa de seguimiento. Como parte de esta etapa, el 26 de abril del 2012 la Defensoría recibe a las autoridades de la CCS, y del Ministerio de Salud, así como del Hospital Nacional de Niños y su equipo de la Unidad Cardiaca para conocer los avances en el cumplimiento de las recomendaciones. Se informa durante esta sesión que en el año 2011 la mortalidad quirúrgica desciende a 8%[31], y ello ha sido posible por la consolidación del equipo de la Unidad Cardiaca.

Por su parte el Ministerio de Salud[32] informa, mediante oficio DGASS-D-432-2012, sobre la solicitud de cooperación planteada ante la Organización Panamericana de la Salud, tendiente a determinar la sobrevida de los niños que nacen con cardiopatías congénitas en el país, además de validar un score de riesgo quirúrgico para Costa Rica, determinar los factores de riesgo de mortalidad quirúrgica y construir un sistema de información que permita la confección de indicadores de mortalidad y de gestión del programa de cirugía cardiaca de defectos congénitos, con el afán de aportar insumos de conocimiento para implementar soluciones en la mortalidad infantil del país. Ante la solicitud a entes internacionales, se presentó una oportunidad para el país, con la Internacional Clearinghouse for Birth Defects Surveillance and Research — ICBDSR, red mundial de vigilancia epidemiológica de defectos congénitos- a la cual pertenece el CREC desde el año 2003, y se propone la participación del investigador principal de estos proyectos, en un Programa de Entrenamiento en Vigilancia y Prevención de Defectos Congénitos, impartido por la Organización Mundial de la Salud en asociación con la ICBDSR, celebrado en octubre de 2012 en Ginebra, además, los organizadores de dicho programa de entrenamiento, se comprometieron a que, en el desarrollo del mismo, se llevaría a cabo un foro de expertos para discutir y validar la propuesta de investigación de Costa Rica.

31 Dr. Gerardo Mora , Jefe de Cirugía y a cargo de la Unidad Cardiaca del Hospital Nacional de Niños
32 Oficio N° DGS-0600-13 del 12 de febrero de 2013

Conjuntamente a este esfuerzo de mejora en cuanto a la dotación de recurso humano, con el apoyo de todo el hospital, se llevó a cabo en mayo del 2012 la primera jornada con el Heart Trust Incorporated, que permitió un valiosísimo intercambio en el conjunto de las disciplinas claves de la gestión asistencial cardiovascular, cuya duración fue de dos semanas y contó con la participación de expertos de Enfermería de Cuidados Cardíacos Críticos, Enfermería Quirúrgica, Anestesiología, Perfusionistas, Intensivistas Cardíacos, Cardiólogo Pediatra, Infectóloga y por supuesto cirujano cardiovascular pediatra. El Hospital Nacional de Niños informa[33] en el tema de las jornadas cardiovasculares internacionales, que se llevaría a cabo una nueva jornada de cirugía cardiovascular, con la colaboración de la Fundación Heart Trust, con la participación directa del Servicio de Cardiología. Esta sesión se realizó en el mes de abril del 2013.[34] Igualmente el grupo que lidera la Dra. Kathy Jenkins (creadora del score de riesgo RACHS-1) del Children's Hospital de Boston, se comprometió a coadyuvar en este y otros procesos dentro de la unidad.

Mediante aporte de la Fundación para el Desarrollo del Hospital Nacional de Niños, se ha continuado con el esfuerzo de dotar de equipos e insumos necesarios para la atención cardiovascular a esta unidad, donde las acciones más recientes incluyen:

- Adquisición de un electrocardiógrafo portátil por 50 millones de colones. Conjuntamente con la Fundación FUCE.
- La campaña Dulce Ayuda que permitió recolectar 125 millones de colones para la compra de una máquina de circulación extracorpórea, dinero que está dispuesto para ese fin en la Fundación para el Desarrollo del Hospital Nacional de Niños, una vez el proveedor traiga el equipo al país. Conjuntamente con Walmart México-Centroamérica.
- Adquisición de un desfibrilador, con capacidad de monitoreo y uso fuera del área de cuidados críticos, en caso de traslado del paciente a estudios radiológicos. Donación de la Asociación Los Niños Pintan para los Niños,

La CCSS, en el mes de agosto de 2012, asignó tres códigos médicos para especialistas médicos, quienes se han integrado a la Unidad Cardíaca: una pediatra-neonatóloga; una cirujana cardiovascular de congénitos y un cirujano pediatra.

La Sub Área de Estadística en Salud de la CCSS y el Hospital Nacional de Niños, trabajan conjuntamente en el sistema de información de las cardiopatías congénitas, incluyendo para ello al Ministerio de Salud y del INCIENSA, ente que trabaja adicionalmente en un proyecto de investigación respecto a la atención de los cardiópatas congénitos del país, relativos al uso y validación de un récord (score) de riesgo quirúrgico en Costa Rica y una investigación de la sobrevida y determinantes de mortalidad para los niños sometidos a cirugía cardiaca en Costa Rica.

En cuanto a la validación del récord de riesgo quirúrgico, la OPS financió la participación de la investigadora principal de los estudios, en el Programa de Entrenamiento de Vigilancia y Prevención de Defectos Congénitos, impartido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en asociación con la ICBDSR. En cuanto a la investigación de la sobrevida y factores de riesgo de mortalidad en noviembre del 2011, se presentaron al Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Garantía de Acceso a los Servicios de Salud y la Dirección de Vigilancia Epidemiológica, los dos protocolos de investigación, que previamente habían sido aprobados

33 Oficio N° DG-042-13, 15 enero de1 2013
34 Conversación con el Dr. Urroz, Director Hospital Nacional de Niños, 19 de abril del 2013.

por el Comité Ético Científico (CEC) del INCIENSA el 25 de octubre del 2011. Estos protocolos pretenden determinar la sobrevida de los niños que nacen con cardiopatías congénitas, validar un score de riesgo quirúrgico para Costa Rica, determinar los factores de riesgo de mortalidad quirúrgica, y construir información que permita la construcción de indicadores de mortalidad y de gestión de nuestro programa de cirugía cardiaca de defectos congénitos.

Carencia de personal en el Servicio de Trabajo Social.

Se inició una investigación de oficio sobre el Servicio de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños y la demanda que enfrenta en la actualidad. Durante el trámite de la investigación, se recibe el oficio DG-241-11 del 28 de febrero del 2011, suscrito por el Director Médico del Hospital Nacional de Niños, en el que se indica que entre los años 2006 al 2012, el Servicio de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños, brindó atención a 10585 personas menores de edad. Los registros señalan un incremento anual en la cantidad de niños, niñas y adolescentes referidos al servicio.

Personas menores de edad que recibieron atención en el Servicio de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños. Casos sospechosos y confirmados de violencia en su contra, según año. 2006-2012

AÑO	CASOS SOSPECHOSOS	CASOS CONFIRMADOS
2006	1959	903
2007	1749	719
2008	2265	913
2009	2302	1508
2010	2550	1588
2011	2382	1544
2012	2522	1712

El número de casos de abuso se ha incrementado, pasando de atender 4,58 casos sospechosos por día en el año 2006 a 7,06 diarios en el 2010. Menester es hacer referencia a la información reseñada por el Diario La Nación, del viernes 28 de diciembre de 2012, *"Cinco niños al día van a dar al Hospital víctimas de agresión"*. En la información brindada por ese medio de comunicación, se indica que la demanda de atención en Hospital de Niños creció un 610% en diez años. En cuanto a los niños que son atendidos por este Servicio, aproximadamente 60% de ellos son pacientes crónicos y 55% ha sufrido algún tipo de abuso en su contra. Los casos provienen principalmente de las áreas de hospitalización y Consulta Externa. También hay referencia directa a Trabajo Social de centros educativos, organizaciones no gubernamentales, vecinos que optan por el anonimato y conocen de hechos de violencia contra algún

niño y aprovechan la hospitalización para reportarlo, siendo que el motivo de hospitalización es eminentemente clínico.

Los datos reflejan un importante crecimiento en la cantidad de casos referidos al Servicio de Trabajo Social, así como también en su complejidad, sin que vaya aparejado un aumento en las plazas del Servicio. El último movimiento en este sentido se realizó en el año 2008, cuando se repusieron dos plazas profesionales que se habían perdido durante la Administración Monge Álvarez (1982-1986), como resultado de la política de Prestaciones de esa Administración y que no fueron posibles de recuperar sino hasta el año 2008. A razón de citar un ejemplo, un Servicio como la Unidad de Quemados, con fuerte demanda del Servicio de Trabajo Social, no cuenta actualmente con la asignación de una profesional de trabajo social, sino que es atendido por recargo debido a la carencia de recurso humano. Esto a pesar de la complejidad de las situaciones sociales que presentan los niños y las niñas a los que ahí se les brinda atención y donde el componente de negligencia se asocia a la ocurrencia de las quemaduras.

Con relación la complejidad del tema, debe destacarse que la violencia ha comprometido el valor fundamental vida de las personas menores de edad generando secuelas físicas, emocionales y sociales que exigen cada vez más gestión por parte de este Servicio. Y con respecto de estos pacientes, la intervención de este Departamento se torna más compleja dada la carencia de alternativas de protección gubernamentales destinadas para personas menores de edad con necesidades especiales, por sus cuadros clínicos o bien por la discapacidad adquirida posterior al evento de la agresión.

Por otra parte y como se señaló supra, el 60% de los pacientes que reciben atención en el Servicio de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños presentan problemas crónicos de salud, que exigen una atención especializada y un seguimiento técnico, particular y prolongado, mismo que en ocasiones no se puede brindar, debido a la carencia de recursos humanos y materiales. Sobre este particular, la Defensoría ha solicitado a las autoridades de la CCSS que se fortalezca el Servicio con más plazas dado que con el recurso humano actual no se puede atender la complejidad y cantidad de casos recibidos.

Construcción de la Torre de la Esperanza

En todas las investigaciones precitadas, existe un común denominador y es que el edificio del Hospital Nacional de Niños ha sobrepasado su capacidad y vida útil. Existen estudios técnicos que indican que es un edificio que no reúne las más adecuadas condiciones para atender a la población, y adicionalmente no cuenta con el espacio suficiente para albergar cada uno de los servicios con que cuenta.

En el trámite de la investigación, se le solicita a la Presidenta Ejecutiva de la CCSS ampliar la información acerca del proyecto de construcción[35], dado que en uno de los informes presentados por dicha funcionaria, indicó a la Defensoría que "(…) *Debe tomarse en consideración, que según el informe del Censo de Población 2011, la población pediátrica del país tiene tendencia a la disminución, por lo cual se debe realizar una adecuada planificación de los servicios, entre ellos los de pediatría, que la Institución va a ofrecer a futuro.(…)* [36].

35 Oficio N° 07987-2012-DHR -[NA], del 19 de julio del 2012.
36 Oficio P.E 31.698-12 del 22 de junio del 2012

Igualmente, en este oficio se le solicita informar acerca del oficio DA-089-09 del 05 de mayo del 2009, en el cual la Directora Administrativa del Hospital Nacional de Niños le dirige al Ing. Jorge Granados, Director a.i de Arquitectura e Ingeniería de la CCSS, una solicitud de colaboración para ejecución de Proyectos de Reforzamiento Estructural e Infraestructura Electromecánica del HNN, *"ya que el edificio data de hace 45 años en el Edificio de Hospitalización y 120 años en el Edificio del Antiguo Chapuí, razón por la cual actualmente presenta problemas en los sistemas eléctricos, mecánicos y contra incendios, los cuales son obsoletos. Esta situación demandaría que los servicios tengan que trasladarse a otro edificio para hacer las mejoras".* La Presidenta Ejecutiva informa, en lo conducente, lo siguiente[37]:

Primero: El Área de Estadística en Salud, en respuesta a la solicitud que se formulan, presenta la proyección solicitada en el punto dos, al respecto se transcribe lo siguiente con base en el registro de los nacimientos hospitalarios, la CCSS experimentó un descenso en el número de nacimientos anuales lo que se refleja en una tasa de crecimiento geométrico del orden de -0,7%. Estos datos son concordantes con los presentados por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) para los quinquenios 2010-2015 y 2015-2020, sin embargo para el quinquenio 2020-2025 se espera un cambio importante en la tasa pasando de -0,7% a -0,3%.

Segundo: La oferta de servicios para atender esta población es adecuada en este momento y sobre los datos estadísticos, la Institución debe ir proyectando estrategias de abordaje en la prestación de los servicios de salud.

Tercero: Este aspecto se relaciona con el plan de contingencia que el nivel local, el Hospital Nacional de Niños, debe implementar para solventar las necesidades que deben atenderse, en tanto dura la reparación de los quirófanos. La remodelación de la estructura hospitalaria, conlleva una serie de acciones, para lo cual se necesita de previo contar con un plan de contingencia, contando con las áreas de salud, hospitales periféricos, nacionales y regionales que componen cada una de las redes existentes actualmente, ello facilita que por área de atracción se brinde soporte cuando se inicien la obras de remodelación de las salas de cirugía, apoyando en quirófanos de otras áreas a saber: Heredia, Alajuela, CAIS de Puriscal, según el plan de contingencia o desalojo elaborada por la Dirección General del Hospital Nacional de Niños.

Informa además la Presidencia Ejecutiva que: *"el Proyecto corresponde a una donación por la Asociación pro Hospital Nacional de Niños, de manera responsable debe analizarse a plenitud, si se cuenta con la capacidad económica suficiente, para hacerle frente a los costos operativos y de mantenimiento, que en algunas ocasiones llegan a superar el 50% de los costos totales de un proyecto; porque de lo contrario no puede la Junta Directiva, brindarle aval a un proyecto que no lograría ser sostenible y presentaría incapacidad para poner en funcionamiento. Menester reiterar, que el Proyecto Torre Esperanza no se ha desechado simplemente se está analizando y ajustando las actuaciones realizadas por la Asociación Pro Hospital Nacional de Niños a la normativa institucional."* No obstante la información anterior, se conoce por publicación del Diario La Nación, que el 10 de abril del 2013 se firmó el fideicomiso por 80 millones de dólares entre la Asociación pro Hospital Nacional de Niños y el Banco Nacional, y el nuevo plan es que la obra comience a inicios del 2014 y esté finalizada en el 2017.

37 Oficio PE 39.624-12, de fecha 10 de agosto del 2012

Población Adolescente Penal Juvenil.

La Defensoría, en su Informe Anual de Labores 2010-2011, externó su preocupación acerca de las condiciones en que se encontraba la población del Centro de Atención Institucional Adulto Joven (CAI Adulto Joven) y el Centro de Formación Juvenil Zurquí (CFJ Zurquí). Lo anterior debido a que por la sobrepoblación de personas privadas de libertad que presentaba el CAI Adulto Joven, el Juzgado de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles del Primer Circuito Judicial de San José, mediante resolución de las 11:41 minutos del 18 de febrero del 2010, ordenó no permitir el ingreso de más personas adultas jóvenes y además, poner a dicho centro en su capacidad real. Una vez conocida la resolución, las autoridades del Sistema Penitenciario debieron realizar el traslado de un grupo de personas privadas de libertad Adultas Jóvenes al Centro de Formación Juvenil Zurquí, centro especializado en la atención de las personas menores de edad.

Desde ese momento, se empezó a incrementar la población Adulta Joven en el Centro de Formación Juvenil Zurquí, con un impacto importante en el modelo de atención penitenciario tanto de la población Adulta Joven como de las personas menores de edad que cumplen las sanciones en dicho centro o que se encuentran en internamiento provisional. La Defensoría de los Habitantes mediante Oficio N° 01956-2011-DHR[38] del 22 de febrero del 2011, se pronunció respecto de la situación de ambas infraestructuras:

> *"En atención al Centro de Formación Juvenil Zurquí, es urgente que las autoridades diseñen una estrategia para que dicho Centro se concentre en la atención de las personas menores de edad. Tal y como se señaló anteriormente, la ubicación de la población privada de libertad adulta joven en ese centro, ha tenido como consecuencia la generación de disturbios a nivel intracarcelario y la disminución de los derechos de la población menor de edad, derechos tales como esparcimiento y capacitación.*
>
> *En ese sentido, es necesario que las autoridades de Adaptación Social implementen en forma urgente una remodelación y ampliación del Centro Institucional Adulto Joven, con la finalidad de ubicar ahí a la totalidad de esa población, y que se programe a futuro los espacios de la población que tendría que ser trasladada desde el Centro de Formación Juvenil Zurquí.*
>
> *En los últimos meses, en el Centro de Formación Juvenil Zurquí se han presentado disturbios, cuyo origen se encuentra principalmente en la población adulta joven. Con la finalidad de evitar a futuro problemas de índole convivencial entre este grupo de población, la Defensoría de los Habitantes considera que las autoridades del Sistema Penitenciario deben llevar a cabo las acciones correspondientes para ampliar los espacios de dormitorios y espacios unipersonales en el Centro de Atención Institucional para Adultos Jóvenes, con la finalidad de que se ubique ahí, toda la población masculina adulta joven.*
>
> *En este mismo sentido, las mujeres privadas de libertad adultas jóvenes deben tener una respuesta similar en el Centro Penitenciario El Buen Pastor, una vez que dicho centro reúna las condiciones para albergarlas y no corran riesgo. Esto, por cuanto el Centro de Formación Juvenil Zurquí, en este momento, no les está garantizando*

38 Expediente N. 61562-2010

a las adultas jóvenes la separación de indiciada y sentenciada, ni el espacio más adecuado para su estancia.

Así, el Centro de Formación Juvenil Zurquí debería quedar destinado de manera exclusiva a la atención de la población menor de edad penal juvenil, garantizando a la población adulta joven los derechos que tienen en la ejecución de la pena en los centros específicos."

El 29 de marzo del 2011, la Defensa Pública de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles interpuso un Recurso de Amparo por la sobrepoblación que presentaba el CFJ Zurquí. El día 30 de mayo del 2011, la Defensoría presentó una coadyuvancia a dicho recurso con fundamento en la normativa internacional, que es clara en señalar la obligación de garantizar las condiciones mínimas para el correcto desenvolvimiento de la o el joven en el cumplimiento de su privación de libertad.

La Sala Constitucional, mediante Voto N° 10803-2011, de las trece horas con treinta siete minutos del 12 de agosto del 2011, ordenó al Ministerio de Justicia y Paz que girara las órdenes que estén dentro del ámbito de sus competencias a fin de que se solucione de forma inmediata el problema de la ubicación en un mismo lugar de las personas sentenciadas y de las indiciadas, así como que dentro del plazo máximo de SEIS MESES, se elimine el hacinamiento crítico que afecta a la población masculina de adultos jóvenes que se encuentran en el Centro de Formación Juvenil Zurquí.

El día 13 de agosto del 2012, mediante inspección realizada por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en conjunto con la Dirección de Niñez y Adolescencia, se constató que la población privada de libertad ubicada en el Centro de Formación Juvenil Zurquí al momento de la visita era de 220 personas. Una de las mayores dificultades que atraviesa el Centro es la ubicación de la población privada de libertad en los dormitorios y secciones, ya que de acuerdo con la separación de categorías por género, edad y condición jurídica, se manejan diez categorías de población diferentes.[39] A esta variedad de categorías, también debe sumarse la necesidad de separar a la población de acuerdo con su perfil personal, y las problemáticas de convivencia que se presenten dentro de los pabellones.

"Por otro lado, la infraestructura del establecimiento se ha visto paulatinamente deteriorada a partir del uso que le da la misma población y la falta de inversión en mejoras. Causa especial preocupación las condiciones generales en que se observan los servicios sanitarios a disposición de la población penal juvenil, puesto que están en pésimas condiciones estructurales y notablemente deteriorados. Igualmente, la zona de dormitorios se encuentra en mal estado, las colchonetas que tienen las y los jóvenes se encuentran, en muchos casos, rotas. La situación de la sobrepoblación también ha generado problemas convivenciales que han ocasionado la intervención de la Policía Penitenciaria."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Dada la crítica situación, se han sostenido reuniones periódicas con autoridades del Ministerio de Justicia y Paz a fin de buscar soluciones a la problemática que presenta el Centro de Formación Juvenil Zurquí, al igual que se han remitido los oficios de seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes y la orden de la Sala Constitucional. En respuesta a dichas gestiones, se recibe el oficio DE.PCIAB-140-2013, del 11 de marzo del 2013, en el cual el Patronato de Construcciones, Instalaciones y

39 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.

Adquisición de Bienes del Ministerio de Justicia y Paz, indica que: *"En cuanto al Centro de Atención Institucional Adulto Joven, se cuenta con el perfil del proyecto, mismo que involucra movimientos de tierras, construcción de módulos para la población privada de libertad, módulo de máxima seguridad, espacios de dormitorios para los funcionarias y las funcionarias de Seguridad Penitenciaria, espacios de visita íntima, locutorios, mejoramiento del área administrativa, fortín, caseta eléctrica y de máquinas, pasillos, mallas y cerramientos. Actualmente se encuentra en proceso los estudios de suelos de la zona a desarrollar dicho proyecto".*

Paralelamente a este proceso, participó del Diagnóstico sobre el Estado de la Justicia Penal Juvenil en Costa Rica, consultoría llevada a cabo por un equipo liderado por el Dr. Javier Llobet; el equipo contraparte del cual formó parte la Defensoría, fue presidido por la Dra. Doris Arias Madrigal, Magistrada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, además de representantes de la Defensa Pública, el Ministerio Público, Jueces y Juezas Penales Juveniles y de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, Ministerio de Justicia. Dicha consultoría fue auspiciada por la UNICEF.

Red Nacional de Cuido.

Tal y como se indicó en el Informe Anual de Labores 2010-2011*…"Resulta de interés la Observación General 7 del Comité de los Derechos del Niño, "Realización de los derechos del niño en la primera infancia", que parte del objetivo de reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños y llamar la atención de los Estados Parte, respecto de sus obligaciones para con las niñas y los niños en la primera infancia así como la recomendación a los Estados Partes a elaborar un programa positivo en relación con los derechos en la primera infancia. Asimismo, recuerda a los Estados Parte, que en el ejercicio de sus derechos, las niñas y los niños pequeños tienen necesidades específicas en materia de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidadosa, así como tiempo y espacio para el juego, la exploración y el aprendizaje sociales".* Con base en lo anterior y debido a la trascendencia nacional, así como al impacto que busca tener la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en la niñez del país, este tema ha merecido el seguimiento de la Defensoría de los Habitantes.

Por medio del Decreto Ejecutivo N° 36020-MP, se declara de interés público la conformación y desarrollo de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", con el fin de articular los distintos esfuerzos públicos y privados en materia de atención integral y desarrollo infantil, los cuales en la actualidad se realizan de forma fragmentada, y con el propósito de mejorar la calidad y cobertura de los servicios que se ofrecen. En este decreto, se indica que la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, además de los centros de atención integral para niños y niñas, estará conformada por los diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil, incluidos los propios niños y niñas. Así, la apuesta es a una estructura básica que ya existe, como son los programas CEN CINAI, Hogares Comunitarios, centros infantiles privados y públicos y ONG's que brindan servicios de cuido, programas a los cuales se les dará fondos para fortalecerlos.

Asimismo, mediante Decreto Ejecutivo N° 36916-MP-MBSF, se establece la organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, de la siguiente manera: **Artículo 2.- Conformación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.**

La REDCUDI está conformada por los diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil. Incluyen tanto a las personas físicas y jurídicas que prestan directamente los servicios de cuido y desarrollo infantil, así como las que participan en actividades relacionadas con estos, entre ellas el financiamiento y el apoyo técnico y administrativo a los establecimientos de cuido, la capacitación de personal, la investigación científica y la evaluación especializada.

Por parte del sector público, las instituciones que actualmente forman parte de esta red son: el Despacho del Ministro de Bienestar Social y Familia, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el CONAPAM, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Caja Costarricense del Seguro Social y las Municipalidades. También podrán formar parte, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional y otros centros de educación superior que realicen actividades de docencia, investigación y acción social en esta materia.

El objetivo general de la REDCUDI es poder articular las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuido y desarrollo infantil, tanto públicas como privadas, según lo indicado en el artículo anterior; para fortalecer las modalidades existentes y ampliar las alternativas de atención infantil integral. La población objetivo de la REDCUDI son los niños y niñas menores de 7 años de edad, aunque, de acuerdo a las necesidades específicas de las comunidades y familias atendidas, y a la disponibilidad presupuestaria, se podrán subsidiar niños y niñas hasta 12 años de edad. Eso sí, se está dando especial importancia a la atención de la población mayor de 6 meses y menor de 4 años y tres meses, así como a los niños y niñas pertenecientes a familias en condición de pobreza o que enfrentan situaciones de riesgo o vulnerabilidad que limitan su desarrollo infantil.

Esta prioridad se establece mediante el Decreto N° 37206-MP-MBSF, que modifica el Decreto 36916-MP-MBSF, disponiendo en su artículo 6 lo siguiente: *"Para efectos del Instituto Mixto de Ayuda Social, podrán ser beneficiarias de subsidio estatal aquellas familias que se encuentren en los grupos de pobreza 1,2 y 3 o condición de pobreza extrema (según línea de pobreza) de acuerdo a la clasificación de las familias obtenida mediante el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) del IMAS u otro similar que utilice esta institución. Las familias del grupo 4 que, de acuerdo al estudio del profesional ejecutor, presenten una situación de riesgo o de vulnerabilidad social que limita el desarrollo infantil de los niños y niñas, podrán recibir un subsidio total o parcial. Las demás instituciones que forman parte de la REDCUDI, establecerán sus propios esquemas de financiamiento, subsidios y selección de beneficiarios."*

Asimismo, la Defensoría en el seguimiento del desarrollo de la REDCUDI, ha tenido noticia de la emisión del Plan de Acción REDCUDI 2012-2014, la elaboración del Marco Conceptual y Organizacional, así como la puesta en marcha de sistemas de información que permiten la identificación de las características de la población beneficiaria, así como la elaboración de un registro georeferenciado de establecimientos públicos y privados que prestan servicios de cuido y desarrollo infantil.

Por otro lado, la Defensoría también analizó con detenimiento el Informe de la Contraloría General de la República, DFOE-DL-IF-1-2013, del 28 de febrero del 2013, sobre los Centros de Cuido Infantil a cargo de las Municipalidades, informe en el cual se indica que: *"La Auditoría revela un lento avance en la construcción, equipamiento y operación de los CECUDI en el sec-*

tor municipal, entre otras razones, por el giro inoportuno de los recursos, por atrasos en los procesos de contratación administrativa para las obras, problemas respecto al atraso de los terrenos a nombre de la municipalidad respectiva y por el desconocimiento e inexperiencia de la integralidad del Programa en todas sus fases por parte de algunos funcionarios municipales. Al cierre del período 2012, el sector municipal únicamente registra en operación dos Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI), los cuales son administrados por la Municipalidad de Cartago. Esto a pesar de que al 21 de diciembre del 2012, según información aportada por la Secretaría Técnica de la REDCUDI al Órgano Contralor, dicho sector ha recibido –en forma acumulada- aproximadamente 12.000 millones, para construir, acondicionar y equipar un total de 70 CECUDI (17 en los años 2010 y 2011 más 53 adicionales en el 2012). También se determinó que la sostenibilidad financiera y operativa de los CECUDI presenta riesgos a partir de eventuales cambios en las prioridades de las distintas municipalidades, la falta de acciones por parte de las autoridades competentes para la inclusión de este nuevo servicio como parte de las actividades propias de la Municipalidad –institucionalización del servicio- y la concentración de su financiamiento para su operación n una sola fuente –subsidio del IMAS-." [40]

En este sentido la Defensoría reconoce los esfuerzos que realiza la Administración por fortalecer esta importante estrategia de atención en primera infancia. Sin embargo, al lado de las acciones que se han dado y en procura de que la Red de Cuido tenga sostenibilidad, la Defensoría estima necesaria la aprobación de una Ley que garantice la prestación del servicio de forma continua y que el programa trascienda el Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, la Secretaría Técnica de la Red de Cuido informó que pronto remitirá el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

40 Informe de la Contraloría General de la República, DFOE-DL-IF-1-2013, del 28 de febrero del 2013, pag. 5-6

DIRECCION DE ASUNTOS LABORALES

La Dirección de Asuntos Laborales, se ha dado a la tarea de dar seguimiento a los avances o retrocesos en el tema laboral, considerando las políticas y acciones relativas al Empleo en Costa Rica y a la ausencia de mecanismos oportunos y recursos necesarios que permitan al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien tiene la rectoría en este campo, cumplir como corresponde con una labor efectiva en la protección de los derechos laborales de los y las trabajadoras, del este país, de manera integral.

Como veremos más adelante, en el tema del empleo público existe una ausencia de dirección política, en vista de que no ha existo claridad de las competencias de Rectoría en este campo. Algunos consideran que la rectoría en materia de Empleo Público le corresponde al Ministerio de Planificación Nacional. Tal y como se ha expuesto páginas atrás el Estado Social y Democrático de Derecho contempla como principios fundamentales la responsabilidad de garantizar la equidad social y la no discriminación de todas las personas, instituyendo mecanismos de distribución de redistribución de la riqueza fundamentalmente por medio de las actividades productivas, de allí que el salario se convierte en un elemento importante como instrumento de redistribución de la riqueza socialmente generada, de igual forma se encuentran importantes los espacios de exigibilidad de los derechos individuales y colectivos junto a un a las prestaciones y servicios que atienden al bienestar de las personas.

"En esta misma dirección es que se da en el seno de la Asamblea Legislativa la aprobación de los Convenios de la OIT en materia laboral, así como otros instrumento como Convenciones Internacionales de protección de Derechos Humanos, que posibilitaron que el país cuente hoy, con un conjunto de las normas jurídicas necesarias para otorgar a toda persona trabajadora la debida protección laboral."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Costa Rica desde la promulgación de la Constitución Política, eligió conformarse como una sociedad que impulsa su desarrollo teniendo presente este camino trazado por la Constitución, de construcción de un Estado de bienestar, donde el tema de la justicia social y la redistribución de la riqueza fue una constante. Esto aseguró que en el Ordenamiento Jurídico se incorporaran las normas necesarias para la defensa y protección de los derechos laborales. Empezando por la aprobación del Código de trabajo y las garantía sociales que determinaron el rumbo del desarrollo en una parte importante de nuestra historia.

Sin embargo las orientaciones del desarrollo de las últimas décadas, donde la apertura comercial y la competitividad en el mercado internacional han sido los temas centrales de la agenda nacional, han llevado al país a un debilitamiento de todas estas garantías laborales y en algunos casos se han visto violentadas por un grupo de patronos inescrupulosos que vienen forzando cambios para liberarse de algunas de estas obligaciones y abocarse a propiciar lo que se ha llamado la flexibilización laboral, que les permite variar jornadas laborales, considerando únicamente las necesidades de la empresa, sin considerar las necesidades de los y las trabajadoras, dejando de lado el equilibrio que debe existir entre el mercado, Estado y familia.

De igual forma el tema del cumplimento del pago del salario mínimo legal establecido para cada actividad, se ha constituido en un serio problema nacional, que a pesar de los esfuerzos, se constituye hoy en uno de los mayores retos del país. Con alarma se identifica la inobservancia del derecho al pago de horas extraordinarias, aguinaldo y evasión del pago de la seguridad social, lo que repercute en un debilitamiento en la calidad de los servicios de salud de los y las trabajadoras y la población en general. Todas estas acciones han venido debilitando los logros alcanzados por el país, en materia de seguridad social y protección laboral.

"La ausencia de una política nacional de empleo, ha sido señalada como un problema serio que no permite tener claro la ruta a seguir para lograr los cambios que requiere el sector productivo nacional, considerando y teniendo presente la necesidad de no debilitar los logros alcanzados en material de protección laboral y seguridad social."

Defensoría de los Habitantes, 2013

La necesidad de que la legislación laboral fuera fortalecida se ha visto frenada con un veto parcial hecho por la Presidencia de la República a la Ley de Reforma Procesal Laboral que cuestiona la legalidad de dos de sus artículos, sin que hasta el momento, este asunto se haya resuelto. Sostiene la Defensoría que esta Ley es una necesidad urgente, para garantizar y sostener los derechos laborales de los y las trabajadoras. Preocupa que no considere el Gobierno el camino ya recorrido por el proyecto, pues -luego de un largo trámite en la corriente legislativa- se logró un acuerdo entre las Cámaras Empresariales como la 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), sobre la modificación de los artículos 380, 610, 611, 613, 614 y 615 del Título X, Capítulo XII del Código de Trabajo.

Se insta al Gobierno de la República a la realizar las modificaciones oportunas a los artículos en donde se mantiene desacuerdo en la Ley de Reforma Procesal Laboral y urgir a la Asamblea Legislativa el cambio normativo, para que el resto del artículo pueda ser debidamente sancionado y publicado en el Diario Oficial La Gaceta. Con la promulgación de esta nueva Ley, se podrá avanzar en la protección de los derechos laborales de los y las trabajadoras del país, y lograr una justicia pronta y cumplida para las demandas judiciales que se presenten ante los Juzgados Laborales en el territorio nacional.

Debilitamiento en las condiciones laborales de los y las trabajadoras del Sector Público y del Sector Privado durante el período 2012-2013.

La Defensoría llama la atención de los señores y señoras Diputadas sobre un hecho que se viene dando en Costa Rica en los últimos años, -una transformación unilateral a manos de algunos sectores de las condiciones y derechos laborales de los y las trabajadoras del Sector Público y principalmente el Sector Privado- que en muchos casos se podría definir como un retroceso en las reivindicaciones laborales obtenidas con la aprobación de normas jurídicas vigentes, como la Constitución Política, el Código de Trabajo, Ley General de Empleo y Leyes Orgánicas, que rigen con plena vigencia. Las modificaciones hechas, refieren al disfrute en el número de vacaciones, a cambios en las jornadas laborales de trabajo, -sin que se hayan dado las reformas a las leyes oportunas que así lo permitan-, el no pago y en tiempo de los salarios de algunos funcionarios del Sector Público, especialmente los interinos que sustituyen incapacidades o permisos, a la falta de una acción más enérgica de parte de los Jerarcas y patronos en el sector privado de prohibir acciones de discriminación en el ámbito laboral, con una actitud de respeto a los derechos de la persona trabajadora: por sexo, orientación sexual, nacionalidad y otras formas. Así como también a la falta de una política interna en cada dependencia o centro de trabajo para mejorar las condiciones laborales en los centros de trabajo. Otro de los problemas refiere a la falta de Departamentos Técnicos en algunas instituciones públicas que apliquen los procedimientos disciplinarios, para investigar las faltas en que incurran las y los trabajadores, con la finalidad de garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y lograr identificar la verdad real de los hechos, para imponer en los casos que amerite, las sanciones disciplinarias oportunas. Entre muchas otras formas que muestran los retrocesos en materia de protección laboral.

En lo relativo al sector público, a los derechos laborales claramente consolidados como reivindicaciones negociadas en Convenciones Colectivas firmadas ente las partes, hay Dependencias donde se generaron cambios importantes, como la implantación de un modelo de pago salarial denominado salario único o global en algunos Bancos del Sistema Bancario Nacional, cambios que también se han introducido en otras Dependencias como el INS, ARESEP, Contraloría, Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, SINART, entre otras Instituciones tal y como se analizará en el tercer capítulo de este informe, sin considerar las obligaciones y compromisos adquiridos en las Convenciones Colectivas. En este campo considera la Defensoría que se debe actuar con responsabilidad para no exponer de nuevo al país a un llamado de atención de la OIT por incumplimiento a convenios o instrumentos ratificados por el país.

Si bien es cierto, los bancos tienen normativa específicas en sus respectivas Leyes Orgánicas, que les permite determinar sus propios sistemas salariales, surge la duda para la Defensoría en el sentido, de que aunque esas disposiciones fueron negociadas con los representantes sindicales y firmadas e incorporadas en la Convención Colectiva, esas podrían tener implicaciones jurídicas, de acuerdo la Ley General de Salarios de la Administración Pública Número 2166 en sus artículos 4 y 5 al crear una nueva modalidad de estructura salarial.

La Defensoría tiene conocimiento, que en el caso del Banco Nacional de Costa Rica si se trabajó en la creación de un nuevo escalafón que incorpora una nueva escala de puestos en la Convención Colectiva que define a cuales puestos se les cancelará el salario único.

"Todos y cada una de estos cambios impactan sobre los derechos laborales de las y los trabajadores, sobre estos temas la Defensoría recibió un total de 99 habitantes, que interpusieron quejas durante el año 2012 y en los cuatro primeros meses del año 2013 se han recibido 35 denuncias más."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Este fenómeno de retroceso y debilitamiento se da en el Sector Privado con mayor fuerza, con el agravante de las dificultades de organización y sindicalización de los y las trabajadoras que ha sido una constante en la historia del país, junto con el debilitamiento del Ministerio de Trabajo y de la Inspección Nacional del Trabajo, dependencia de este Ministerio, que tiene una importante función que cumplir, pero que no cuenta con los recursos ni instrumentos necesarios para cumplir con tan importante responsabilidad, de ejercer la protección de los derechos laborales en el sector privado.

La Defensoría ha recibido denuncias individuales y grupales del sector privado, y a pesar de no tener competencia en este campo, la institución brinda la orientación para la defensa de los derechos laborales, como lo hace en todas las áreas de acción. En este campo se presentaron denuncias por la violación a las normas establecidas en el Código de Trabajo, relativas al no pago de salarios mínimos, al no otorgamiento de vacaciones pagadas, al no aseguramiento ante la CCSS, no pago de horas extraordinarias, discriminación salarial para las mujeres, salarios menores por igual trabajo, no atención de denuncias de acoso sexual y hostigamiento laboral, la falta atribuible a los patronos de constituir pólizas de riesgos del trabajo, y no cumplimiento de la garantía que el Estado otorga para que en todo Centro de Trabajo se den las normas mínimas de salud ocupacional. En igual sentido, se han atendido colectivos de trabajadores de fincas agrícolas, comercios y otras actividades económicas. Todo lo anterior evidencia el debilitamiento de las condiciones laborales del país.

Seguimiento al tema del Hostigamiento Laboral en el Sector Público, lo actuado por la Defensoría d elos Habitantes en el último año.

Uno de los temas mayormente recurridos ante la Defensoría, tiene que ver con las quejas recibidas de funcionarios y funcionarias del Sector Público que han indicado ser víctimas de hostigamiento laboral.[1] A pesar de que aún no contamos con una Ley promulgada por la Asamblea Legislativa que regule esta figura de violencia en el ámbito laboral, lo cierto es que la Defensoría ha venido trabajando en la atención de estas denuncias, emitiendo recomendaciones puntuales en cada caso y recomendando a los jerarcas de dependencias del Sector Público que no cuentan con un reglamento interno como *norma laboral especial* para prevenir, regular y sancionar la violencia laboral, que tomen las acciones oportunas necesarias para la promulgación del mismo.

Se indicó en el Informe de Labores 2011-2012 que el ICE fue una de las primeras Instituciones Autónomas en contar con un Reglamento contra el Acoso Moral u Hostigamiento Psicológico en el trabajo desde el año 2008 y que se hizo también en ese momento una recomendación puntual a la Caja Costarricense de Seguro Social[2] para que emitiera su Reglamento, que vi-

1 "Por acoso en el lugar de trabajo hay que entender cualquier manifestación de una conducta abusiva y, especialmente, los comportamientos, palabras, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, la dignidad o la integridad física psíquica de un individuo, o que puedan poner en peligro su empleo, o degradar el clima de trabajo. Tomado del libro El Acoso Moral, Marie-France Hirigoyen, Pág.48 año 2005.

2 En el año 2010, se recomendó a la Caja Costarricense de Seguro Social en el trámite del Expediente 63101-2010-SI la emisión de un reglamento interno que viniera a regular el hostigamiento laboral en esa Institución y el

niera a regular el hostigamiento laboral. También se le recomendó a la Caja, que implementara políticas tendientes a desalentar el acoso laboral y desarrollar capacitaciones a personal para prevenir, regular y sancionar la violencia en el trabajo.

En cumplimiento de las recomendaciones dadas por la Defensoría a la CCSS3, se informó en de junio del 2012, que la Institución incluyó en su Programa de Equidad de Género, denominado "Política Institucional para la Igualdad y Equidad de Género" aprobado en el mes de diciembre del 2010, las capacitaciones al personal sobre el tema, también se mostraron avances con la implementación de video conferencias, mediante correos masivos divulgados a través del sitio Web de la Caja, sobre el "Acoso Laboral y Mobbing". En este proceso Según informa la CCSS se conectaron alrededor de 32 sitios de videoconferencias de todo el país y se contó con la participación de más de 200 funcionarios y funcionarias públicas.

"Esta estrategia de abordaje establecida, ha dado frutos, pues actualmente varias de las Instituciones ya cuentan con Reglamento, en el Gobierno Central, existe la norma especial laboral en los Ministerios de: Justicia y Gracia, Agricultura y Ganadería, Presidencia, Gobernación y Seguridad Pública, Salud, entre otras dependencias."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Con fecha 24 de enero del 2013, se informó a la Defensoría sobre la aprobación del Reglamento por la Junta Directiva de la CCSS, denominado *"Procedimiento para la Atención de Denuncias por Acoso Laboral",* el cual fue debidamente consultado a las Organizaciones Sindicales en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Normativa de Relaciones Laborales de la Caja. Este Reglamento ha sido publicado en La Gaceta No. 31 del 31 de octubre del 2012 y que subido al sitio Web, www.ccss.sa.cr

En cumplimiento del Programa de Capacitación planificado por las Direcciones de Asuntos Laborales y Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes, durante el período que se reporta, se logró capacitar a 125 funcionarios y funcionarias del Hospital México, cuyos puestos son de asistentes de pacientes, supervisoras y supervisores en enfermería y personas coordinadoras de los diferentes servicios médicos de ese Centro Hospitalario, quienes asistieron en cinco grupos de 25 a 35 personas por Taller dado y a quienes se les capacitó sobre el tema de hostigamiento laboral.

Sobre el Dictamen emitido por la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley, Expediente No. 18140, contra el Acoso Laboral.

En el mes de diciembre del 2012, la Defensoría fue citada ante la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa para rendir el dictamen del Proyecto de Ley contra el Acoso Laboral. Sostuvo en esta oportunidad la Defensoría, que esta iniciativa de ley urge, y que es una necesidad que el país pueda contar con una Ley que regule el hostigamiento laboral. La ausencia de Ley, hasta el momento, ha ocasionado la impunidad de muchas personas agresoras que están cometiendo estos hechos, que tiene repercusiones no solo la persona agredida sino también en el ambiente laboral en general.

desarrollo de políticas internas tendentes a capacitar a sus funcionarios para desalentar el hostigamiento laboral.

3 Véase Oficio DBL-175-2013 del 30 de abril del 2013, suscrito por el Lic. Guillermo Abarca Agüero, Director de Bienestar Laboral de la CCSS, que corre al folio 689 del Expediente No. 63101-2010-SI.

"La Defensoría considera necesario que las y los patronos asuman el compromiso y el deber de velar por la prevención de la violencia en el trabajo, por eso la Ley debe indicar qué acciones emprenderá el sector patronal para desalentar los actos de hostigamiento laboral en sus centros de trabajo."

Defensoría de los Habitantes, 2013

La Ley debe ser general y que abarque a todos y todas las trabajadoras del Sector Público y Privado. Actualmente existen en la Asamblea Legislativa otros Proyectos de Ley presentados para regular el acoso (Expediente No. 18184 tramitado en Comisión de Asuntos Sociales) y otro Proyecto más, por lo que se sugiere se concentren en una sola Comisión Legislativa, para unificar las iniciativas y lograr el fin propuesto.

El Proyecto pretende dar amplios poderes al Juez conocedor de la causa, sin embargo, la Defensoría considera –de acuerdo a la experiencia en el trámite de las quejas recibidas por acoso laboral en el Sector Público- que la Ley debe definir un procedimiento especial en sede administrativa no mayor a 6 meses, para investigar este tipo de denuncias. Debe regularse en la Ley un procedimiento ágil de denuncia para investigar las quejas o denuncias en el Sector Privado, que es el sector más desprotegidos en la actualidad y que el Ministerio de Trabajo, su Inspección del trabajo, particularmente, establezca los mecanismos e instrumentos para garantizar un procedimiento investigativo a estos casos.

Efectivamente, la Constitución Política protege en su artículo 56 el trabajo como un derecho del individuo y una obligación de la sociedad, y establece que se debe proteger la dignidad del o la trabajadora, para ello la Defensoría sostiene que las y los patronos de cada institución pública y del sector privado, deben de garantizar que nadie tenga que ir a su trabajo para ser agredido, sin que el Estado regule los mecanismos de protección y defensa. De allí la urgen de su regulación.

Sobre el articulado del Proyecto de Ley:

La Defensoría está de acuerdo en que la Ley sea de aplicación en todo centro de trabajo, público y privado.

Sobre la definición del acoso laboral, en otros proyectos presentados donde de mejor forma se amplía el concepto.

La forma en que se manifiesta el acoso, contiene los elementos necesarios indicados por la doctrina.

Sobre la prevención del acoso, se introduce una reforma interesante para que en todo centro de trabajo, se vele por la capacitación, selección y formación del recurso humano, además de revisar las cargas de trabajo y estructurar un sistema de méritos para promover al personal, acción importante para desalentar la violencia laboral.

En cuanto al trámite administrativo, un mes para investigar, es un plazo difícil de cumplir. Sugerimos un plazo de 6 meses como máximo para investigar los hechos y dictar una resolución sobre los mismos.

Compartimos que la víctima sea parte activa del procedimiento investigativo.

Con la finalidad de reglamentar estas acciones de violencia laboral en el Sector Privado, se comparte que la prohibición del acoso laboral debe de incorporarse en los Reglamentos Internos de Trabajo, para ello es importante emitir un transitorio que

obligue a los patronos privados para que en un plazo de seis meses de la publicación de esta Ley, ésta disposición pueda ser incorporada.

Los artículos 7 al 12, regulan el trámite judicial del acoso laboral ante la jurisdicción laboral, para ello la DHR sugiere que la Comisión Legislativa solicite el criterio del Poder Judicial.

Es necesario regular el procedimiento como especial en sede administrativa y se pone en conocimiento de la Comisión Legislativa que ya existen una serie de reglamentos internos en el sector público que han definido el procedimiento de investigación de denuncias.

Derechos de la víctima. El artículo 12, define como causa válida de la terminación del contrato laboral, con responsabilidad patronal, el probar en sede judicial, los hechos de acoso laboral ocasionados a un trabajador o una trabajadora y permite, que demostrados los mismos, la persona pueda solicitar la reinstalación en el cargo con derecho al pago de salarios caídos. Pueda también renunciar a la reinstalación, con el derecho al pago de preaviso y auxilio de cesantía, así el daño moral y los posibles daños y perjuicios que pudieran derivarse de estas acciones.

Sobre el incumplimiento patronal. Sobre la sanción que se propone para el patrono que incumpla con esta ley, la DHR se manifiesta a favor de la multa establecida en el presente Proyecto de Ley.

Derecho a obtener una pensión en la Dirección Nacional de Pensiones del MTSS.

El trámite de solicitudes de pensión que se lleva a cabo en la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es un tema que ha ocupado a la Defensoría desde el inicio de sus funciones[4]. Esta Institución ha sido vehemente en señalar la negligencia y dilación respecto al trámite de las pensiones.

Dentro de la normativa general en torno al derecho a una pensión se puede mencionar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Declaración Americana del los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre Igualdad de Trato en Materia de Seguridad Social Nº 118 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según se constata, a nivel constitucional y en instrumentos internacionales se reconoce el derecho fundamental de toda y todo trabajador a su pensión o jubilación. Este derecho no puede condicionarse, limitarse o suprimirse en su efectivo goce en forma arbitraria, y tampoco puede retardarse ni posponer su reconocimiento pleno y, por ende, su disfrute, cualesquiera sean las circunstancias eximentes de responsabilidad que aleguen las o los funcionarios, incluyendo las consecuencias económicas que de ello se deriven.

La tardanza en la resolución de las solicitudes de pensión, de revaloración y de ajuste de saldos pendientes de pago, no se justifica desde ningún punto de vista. Si bien es cierto, es posible que se exijan requisitos de fondo o forma para que se reconozca el derecho, una vez que se den los supuestos de hecho previstos, el disfrute del derecho debe ser inmediato. Este derecho, como derecho humano que es, no admite retardo ni posposición alguna y su goce debe ser absoluto.

4 Véase Informe de Labores 1999-2000 DHR.

Cuando se dice que el derecho a la pensión o jubilación no puede ser limitado o suprimido en su goce por la falta de reconocimiento en un plazo razonable y lógico, es porque se entiende que el mismo deja de ser una mera expectativa de derecho y se adquiere desde que el trabajador cumple con los requisitos señalados por el ordenamiento; es un derecho general que nace desde que el potencial beneficiario se encuentra en las condiciones de hecho previstas en la ley. En consecuencia, el atraso de la Administración en hacerlo efectivo constituye una flagrante violación a un derecho humano fundamental.

Es criterio de la Defensoría que el problema trasciende los obstáculos administrativos y legales que en múltiples oportunidades han alegado los encargados de la Dirección Nacional de Pensiones. La situación va más allá de la falta de presupuesto para cumplir con las obligaciones a cargo del Estado. No hay duda que en el problema de las pensiones destacan múltiples variables. Con el transcurso del tiempo la Defensoría ha advertido a las autoridades competentes, por todos los medios a su alcance, la necesidad de buscar una solución apropiada. Sin embargo, ésta no se visualiza y más bien en los últimos años, se han descuidado los controles internos dentro de la Dirección Nacional de Pensiones del MTSS, para lograr dar la respuesta efectiva que las y los habitantes requieren.

Durante todos estos años, *la Defensoría en forma reiterada, en cada período que se reporta en éstos Informes,* recibe un grueso de denuncias contra la DNP. A la fecha, y por asignación de Leyes especiales, a la Dirección Nacional de Pensiones le corresponde otorgar las pensiones con cargo al presupuesto nacional. Actualmente, administra 14 regímenes de pensiones, 7 contributivos y 7 no contributivos.

Entre los Regímenes contributivos se encuentran:

Empleados de Comunicaciones Excepciones, Ley 4 del 23-09-1940 y Ley 6611 del 13-08-1981.

Músicos de Bandas Militares, Ley 15 del 15-12-1935.

Hacienda y Diputados, Ley 148 del 23-08-1943, Ley 7013 del 18-11-1985.

Reparto Magisterio Nacional, Ley 2248 del 05-09-1958, Ley 7268 del 14-11-1991 y Ley 7531 del 10 07-1995.

Obras Públicas y Transportes, Ley 19 del 04-11-1944.

Registro Nacional, Ley 5 del 16-09-1939 y reformas.

Empleados del Ferrocarril al Pacífico, Ley 264 del 23-08-1939.

Ley Marco, Ley 7302 del 15-07-1992.

Los Regímenes no contributivos son los siguientes:

Benemérito, Ley 3825 del 07-12-1966.

Derecho Guardia Civil, Ley 1988 del 14-12-1955.

Ex presidentes, Ley 313 del 23-08-1939.

Guerra Excombatientes, Ley 1922 del 05-08-1955.

Ley General de Pensiones (Gracia), Ley 14 del 02-12-1935.

Premios Magón, Ley 6984 del 17-04-1985.

Prejubilados INCOP, Ley 8461 del 16-10-2008.

Además, de constituirse en el ente que aprueba lo actuado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional en el otorgamiento de pensiones del Sector Educativo. En razón de las diversas quejas recibidas, y de una inspección previa hecha a la Dirección Nacional de Pensiones, por la Dirección de Admisibilidad de la Defensoría, se pudo visualizar que en la DNP existe un claro retroceso en la tramitación de las solicitudes presentadas por los habitantes interesados. Es así como la Defensoría ha iniciado una investigación de Oficio[5] con la finalidad de poder llegar a determinar la realidad por la que atraviesa la Dirección Nacional de Pensiones del MTSS y conocer los motivos por los cuales se genera la dilación en el trámite y aprobación de las solicitudes de pensiones.

Así, se abrió una investigación de oficio para determinar:

1. Solicitudes originales. Casos de nuevo ingreso.
2. Revisiones: En este caso se conocen como actualizaciones.
3. Facturas de Gobierno.
4. Traspasos de Pensiones. Derechos por fallecimiento del la persona pensionada.
5. Recursos de Amparo o Procesos Contenciosos: estos se dan si no se ha dado respuesta a cualquier gestión de los puntos 2 y 3.

Procedimientos ubicados.

1. Departamento de Declaración de Derechos donde se tramitan: Solicitudes originales y los traspasos. Generalmente se aplican los 90 días, es decir 3 meses para resolver (cuando apenas se declara el derecho). Lo anterior según la Ley Marco de Pensiones.

a. Luego de esos 3 meses, inician con proceso de notificación al habitante para incluir y enviar al Departamento Financiero y por consiguiente incluir en planilla, proceso que tarda unos 22 días aproximadamente. (Este tiempo hay que sumarlo a los 90 días anteriores).

b. Cuando pasa al Departamento Financiero para pagar.

c. La fecha de corte para incluir en planilla los pagos, son los 04 de cada mes, por ende, si a la persona se le resolvió su caso después del 4, éste ingresará hasta el 4 del próximo mes.

2. Facturas de Gobierno. Se genera por dos situaciones:

a. Cuando se declara el derecho por primera vez, pero la fecha de rige se ve afectada:

Ejemplo: Mi rige a partir de Nov. Del 2011 pero su pago se realiza en enero del 2012. Entonces el mes de noviembre y diciembre quedan al descubierto y es aquí

5 Véase SI-114282-2012-SI, Investigación de Oficio.

donde se debe solicitar al PETICION DE PARTE, el pago de esos dos meses. Se genera una factura de gobierno).

b. Cuando no se les ha aplicado la fórmula de Ley respecto al costo de vida.

El Proceso que conlleva una factura de gobierno es:

Estudio Legal: -Se determina si cumple con los requisitos de Ley. -Se analiza la prescripción para saber qué períodos le corresponden. -Luego pasa a estudio técnico contable.-Resolución.

Luego de la resolución, ésta se envía a la Casa Presidencial (donde tarda 1 mes aproximadamente) el documento se traslada a Leyes y Decretos donde es revisada y, eventualmente, aprobada. Una vez aprobada se traslada a firma de la señora Presidenta de la República y ésta lo devuelve al Ministro de Trabajo donde es firmada por el o la Ministra. Luego, si no tiene ningún error, la devuelve a la DNP para finiquitar y NOTIFICAR a las o los habitantes.

Hasta que la persona sea notificada, se puede enviar al Departamento Financiero. (Esto es porque si apela pasa a revisión para estudiar el recurso y determinar si lleva razón o no).

3. Dirección de Pagos.

a. Período de meses que se le debe.
b. Deuda.
c. Reajuste.

Problemas por los que se enfrenta la DNP.

Uno de los mayores problemas que enfrenta la DNP, es no tener idea de cuáles son los casos que aún se encuentran sin resolver.

En el año 2010 había una oficina ocupada por los expedientes que estaban para resolver. Estaban acomodados de forma tal que se lograba identificar en qué etapa se encontraba, sin embargo, esta oficina fue ocupada por funcionarios de la DNP y los expedientes los pasaron para el archivo, perdiéndose en ese momento su estado real.

No solo el desorden de los expedientes genera la dilación existente, también se encuentran las siguientes razones:

Si al habitante se le hiciera el reajuste al día, se evitarían las facturas de gobierno.

Recargo de casos.

Las Jefaturas de diferentes departamentos NO SABEN cuántos casos tienen pendientes de resolver, independientemente la razón.

"Actualmente hay expedientes que ni siquiera la DNP conoce su existencia, identifican su existencia si el habitante se presenta y solicita información respecto al estado de su caso. Si el habitante nunca se presenta, su caso difícilmente será resuelto o resuelto a tiempo. Actualmente se resuelven 155 casos por mes (cualquier asunto)."

Defensoría de los Habitantes, 2013

La DNP, NO sabe con exactitud cuántos casos tiene rezagados. Para eso deben hacer toda una investigación de campo en el ARCHIVO institucional.

La DNP, da igual prioridad en trámite a lo que son Facturas de Gobierno y Solicitudes originales (nuevas) situación irregular.

Si les interponen Recursos de Amparo o Procesos Contenciosos, se contestan de inmediato, dejando de dar trámite a los otros casos (facturas de gobierno, solicitudes nuevas, etc.). Es decir, se deja de atender la DEMANDA para atender lo urgente.

Estrategia que está implementando e implementará la DNP.

- Identificar la demanda real por medio de: cartas recibidas desde el 2007 a la fecha (archivo). Gremios asociados. Pensionados que envían queja a la Defensoría. Modernización del archivo.
- Sistema informático por regímenes: Para planillas y revaloración.

El no contar actualmente ni en años pasados, con un sistema informático efectivo, refleja la secuelas de las recargas de trabajo actual. Parte de la solución de este problema se daría con la instalación de un nuevo sistema de cómputo que, aparte de tener un registro exacto de la demanda, haría los ajustes de forma automática, en ciertos casos, evitando así un caso nuevo para resolver.

- Tanto la Directora de la DNP como la Subdirectora están dando audiencia si la persona pensionada la solicita. En caso de que se expongan casos de enfermedad severa, la DNP da prioridad.
- Se está implementando la Firma Digital, se cuenta con un sistema que posee una "bitácora de control" donde es posible dar seguimiento a las resoluciones. Esta modalidad permitirá ir valorando cuanto tiempo tiene un Departamento en el caso de la persona.

La Investigación de Oficio abierta, inició su trámite en fecha 19 de noviembre del 2012, y se han solicitado los informes escritos a la Dirección Nacional de Pensiones, mediante el envío del Oficio No. 13328-2012-DHR, con fecha de ese mismo día. En igual sentido, en el mes de abril del 2013 se remitió un nuevo Oficio No. 0474-2013-DHR con fecha 8 de abril del 2013 Ministro de Trabajo con la finalidad de que remita el informe escrito sobre lo consultado. Se espera que muy pronto, la Defensoría pueda tener las primeras respuestas del MTSS, con miras a determinar el estado actual en que cada proceso se encuentra y la posible afectación que esto pudiera generar a las y los usuarios de los servicios de esta Dependencia, para que la Defensoría pueda puntualizar nuevas recomendaciones sobre el trámite de pensiones.

Situación del Ministerio de Educación (MEP). En el Informe de Labores 2011-2012[6] de la Defensoría, se señaló que esta institución recibe gran cantidad de denuncias por violación a los derechos laborales en el MEP se recibieron denuncias de docentes por problemas en los atrasos de liquidación por prestaciones laborales: reconocimiento de carrera profesional, anualidades y de diferencias salariales.

6 Véase páginas Nos. 268 a la 270 del Informe de Labores 2011-2012 DHR.

El problema a la fecha continúa, el MEP ha avanzado lentamente en la implementación de un sistema de computarizado que permita analizar y resolver en tiempo el caso individual de cada docente o personal administrativo, luego de haberse presentado los reclamos respectivos. El sistema debería permitir al Ministerio saber el número de trabajadores que en forma anual se acogerán al pago de sus prestaciones laborales por derecho de pensión, así como prever en tiempo el pago de anualidades y otros extremos, así como el tema de las sustituciones por incapacidades o permiso sin goce de salario.

Aún son muchos los y las profesora así como maestras y maestros de primaria a quienes habiendo hecho su reclamo oportuno, todavía se les debe por concepto de la carrera profesional dineros de los años anteriores. Como ocurrió con la queja presentada en bajo el Expediente No. 99988-2012-SI.[7]

A pesar de las recomendaciones puntuales que ha venido haciendo la Defensoría al Ministro y al Departamento de Recursos Humanos, sobre la necesidad de que el MEP analice las razones por las cuales, no se tramitan estas solicitudes en un tiempo razonable para lograr su pago efectivo, y más bien estos casos de pago de prestaciones laborales a una persona que se acogió a su pensión, le fue cancelado después de un año y cuatro meses. Ya se ha dicho que estos plazos para pagar las prestaciones laborales han sido considerados por la Sala Constitucional[8] como irrazonables y violatorios de la dignidad de la persona trabajadora, que el Ministerio debe establecer un sistema que permita honrar estos pagos en un plazo prudencial de dos meses a partir de que la persona deje de laborar.

En el caso del pago de anualidades,[9] al ser el MEP un lugar donde se pueden hacer varios nombramientos a docentes en diferentes escuelas o colegios del país, se ha complicado el llevar un control efectivo de estos nombramientos y así poder determinar el año completo para el pago de la anualidad. Ocurre entonces, que para poder comprobar ese tiempo laborado el MEP a veces dura hasta dos años para reconocer la anualidad. Siendo que incluso muchas de las personas trabajadoras de ese Ministerio no gozan del reconocimiento efectivo de éste pago, y el MEP debe a varios funcionarios lo correspondiente a éste rubro, claramente establecido en la Ley de Salarios de la Administración Pública. Uno de los casos que fue conocido por la Defensoría durante éste período corresponde a la denuncia interpuesta en el Expediente No. 101049-2012.[10]

No obstante, a pesar de que el Departamento de Registros Laborales informa a esta Defensoría que está realizando una labor en conjunto con otros departamentos, para mejorar los procesos y el servicio que brinda a los servidores o educadores, se debe indicar que todavía la Defensoría no deja de recibir casos similares, demostrando esto que aún falta mucho por resolver. Urge desarrollar mecanismos ágiles para informar al personal sobre el estado de su gestión, ya que, por este desconocimiento acuden a esta Defensoría o a la misma Sala Constitucional.

---

7 Véase denuncia a nombre de la Docente Tirza Loaiza Salazar a quien se le debía dineros desde el año 2004 al 2009 por reconocimiento de carrera profesional.

8 Véase en este sentido la Sentencia 00942-97 dictada a las 15:39 horas del 12 de febrero de 1997.

9 Véase Expediente No. 110009-2009 a nombre de la Docente Marie Eugenia Soto Carioly.

10 Véase el caso del señor Henry Castillo Bogantes, quien reclamó anualidades desde el año 2009.

Violación al Derecho al Trabajo presentado por un trabajador, que alega que las dependencias del Estado no están velando por el otrogamiento de permisos para trabajadores agrícolas y de la construcción en Sardinal Guanacaste.

La Defensoría emitió un Informe Final Con Recomendaciones[11] en fecha 24 de agosto del 2012, sobre una denuncia interpuesta por un habitante que alegaba estársele violentado su derecho al trabajo al vivir en una zona, como lo es Sardinal Guanacaste, donde existen pocas opciones laborales, y manifiesta que están disponibles están ocupadas por mano de obra de origen nicaragüense que desplaza a la nacional. En igual sentido, alegó que tiene conocimiento de que la legislación laboral vigente protege al trabajador costarricense ante este tipo de situaciones, pero considera que el Ministerio de Trabajo, como ente rector en la materia, no está ejerciendo un control eficaz en materia de contratación de mano de obra extranjera.

De la información recibida de parte de la entonces Ministra de Trabajo, en oficio Número DMT-126-2011 de febrero del 2011. En igual sentido, se solicitó información a la Dirección General de Migración y Extranjería.

La Defensoría de los Habitantes llegó a concluir en esta investigación lo siguiente:

Primero: Que tanto los trabajadores nacionales como los trabajadores extranjeros migrantes tienen derecho a igualdad de trato jurídico, esto en razón de la Resolución dada por la Sala Constitucional mediante el Voto No. 00616-99 dado a las 10:00 hrs. Del 29 de enero de 1999, en donde indicó en su considerando IV lo siguiente:

> *" El régimen jurídico de los extranjeros, el derecho al trabajo. El derecho al trabajo es, como ya se anticipó, un derecho fundamental, que la Constitución sitúa entre los derechos sociales, y que tiene un evidente componente económico (especialmente, en su vertiente de derecho al salario). La Constitución lo dice así: "El trabajo es un derecho del individuo…." (artículo 56). En esta proposición va implícito que es un derecho de todos, y no solamente de aquellos que tienen una determinada nacionalidad (no solamente, pues, de los costarricenses). Esta lectura paritaria del artículo 56 está reforzada por el hecho, que ya se mencionó, de que la Constitución adopta el criterio de equiparación de derechos fundamentales entre los nacionales y extranjeros…"*

Segundo: Sobre la contratación masiva de extranjeros en la Zona de Sardinal de Carrillo-Guanacaste, específicamente en el sector de la construcción, se constato que durante el año 2010 no hubo actividad importante de éste sector. Donde sí se dio actividad, fue en el sector agrícola donde se contrató a 125 trabajadores en tres empresas de esa Comunidad, Empresa Exporpak, dedicada a la siembra del melón, solicitó 200 autorizaciones; sin embargo, solo se le autorizaron 100 permisos de trabajo durante los meses de febrero 2011 a mayo 2011. Siendo que el resto de la fuerza laboral podía ser suplida por trabajadores migrantes nicaragüenses, en razón de lo dicho por la Sala Constitucional en el año 1999.

Tercero: Que el MTSS confirmó por inspecciones hechas a las empresas Melonera Export pack S.A. y Constructora Van der Lat, que en la primera de ellas se contrato a 200 trabaja-

11 Véase Informe Final Con Recomendaciones, Oficio No. 0905-2012-DHR de fecha 24 de agosto del 2012, SI 71566-2010-SI, de la Defensoría de los Habitantes.

dores nicaragüenses con permisos temporales de trabajo otorgados por el Departamento de Migración Laboral del MTSS. Y que en el caso de la Constructora Van Der Lat solamente 5 migrantes de nacionalidad nicaragüense se encontraban trabajando para esa empresa.

Las recomendaciones dadas en este caso por la Defensoría fueron hechas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a la Directora General de Migración y Extranjería, en el sentido de que para el caso de trabajadores que fueron detectados como indocumentados en el año 2011 se giraran las prevenciones oportunas a los patronos con la finalidad de que la Empresa Melonera Export Pack S.A. se pusiera a derecho con la tramitación de estos permisos de trabajo acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley General de Migración y Extranjería.

Violaciones a los Derechos Laborales de Empresa Privada. No pago de salarios.

En los últimos años, una de las denuncias reiteradas ante la Defensoría, tiene que ver con el no pago de salarios en forma puntual a los trabajadores y las trabajadoras que laboran en empresas del Sector Privado[12]. La Dirección de Asuntos Laborales conoció del caso de un trabajador que denunció que él y otros compañeros de trabajo que laboran para un beneficio ubicado en Quebrada Grande de Tilarán, tenían 8 meses de no recibir su salario. Lo anterior, se venía dando, a pesar de que habían formulado la denuncia ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, oficina que tiene como jurisdicción los Cantones de Cañas, Tilarán, Abangares, Upala, Guatuso y Caño Negro de los Chiles.

La Defensoría pudo corroborar que los inspectores de trabajo de esa Oficina realizaron la inspección al lugar de trabajo y que efectivamente, se determinó que la Empresa incumplió con el reporte de salarios reales a la CCSS, comprobante de pago, descanso semanal, feriados, salario mínimo, atraso en el pago de salarios, vacaciones, botiquín de primeros auxilios y seguro de riesgos de trabajo. No obstante, a pesar de que la Inspección de Trabajo, dio al representante patronal un plazo de tres días para ponerse al día con sus obligaciones, las infracciones no fueron subsanadas por la empresa, procediendo el Ministerio de Trabajo a presentar demanda en contra de la empresa denunciada ante los Tribunales de Justicia por INFRACCIÓN DE LAS LEYES LABORALES**,** dado que en nuestro país no existe un procedimiento a nivel administrativo para sancionar las faltas a las leyes laborales.

De lo anterior, la Defensoría extraña la existencia de un procedimiento sancionador por infracción de las leyes laborales y demás convenios internacionales en la vía administrativa, pues la experiencia nos indica que el principio de Justicia Pronta y Cumplida no siempre se cumple, dado que para el dictado de una sentencia judicial que imponga una multa puede transcurrir de uno a tres años, tal y como lo señala el Lic. Erick Briones (2011)[13]: *"…el tiempo que transcurre desde el momento en que se detecta la infracción (con independencia de si se considere que continúa o no en el tiempo) y la imposición de la sentencia es de aproximadamente un año en un 37.5% de los casos, de un 34.2% entre 1 y 2 años y de un 30% de 3 años en adelante (19)…"*

12 Véase el Expediente No. 102254-2012. Caso de los trabajadores de un Beneficio en Quebrada Grande de Tilarán.

13 Briones, E. (2011). Régimen Sancionatorio de la Inspección de Trabajo en Costa Rica.

Aunado a lo anterior, la multa puede hasta volverse incobrable en caso de que la empresa no tenga bienes a su nombre en la etapa de ejecución de sentencia.

Considera la Defensoría, que se hace necesario –*hoy más que nunca*- una reforma legal que faculte en primera instancia a la Inspección de Trabajo y al Ministerio de Trabajo a interponer las sanciones inmediatas a los infractores de la normativa laboral, con el fin de brindar una protección efectiva a las y los trabajadores, quienes no ven solución definitiva a su problema, ya que, primeramente, el patrono no corrige las infracciones detectadas a pesar de que la inspectoría lo emplazó para su corrección; segundo, muchos de ellos se ven expuestos a ser despedidos por el hecho de haber solicitado la intervención de las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social[14] y tercero; deben demandar individualmente a la empresa infractora para obtener a largo plazo, la compensación de los salarios adeudados y demás indemnizaciones y prestaciones laborales que tienen derecho, pues el artículo 564 del Código de Trabajo señala que la acusación no podrá presentarse junto con la demanda de indemnizaciones producto de la falta.

Aplicación del FURADÁN de fincas bananeras y piñeras, una Violación a las normas de salud ocupacional de los trabajadores.

La Dirección de Asuntos Laborales ha venido recibiendo denuncias en el último año de grupos de trabajadores de fincas bananeras y piñeras, ubicadas en la Zona de Sixaola-Talamanca y en la Zona Norte, trabajadores de una Empresa Privada Transnacional que siembra y comercializa banano y de las fincas ubicadas en la Zona de San Carlos, dedicadas a la siembra de piña.

El problema denunciado refiere a la aplicación de un producto químico llamado "FURADÁN",[15] que es un plaguicida de alta toxicidad, y por tanto si no se utiliza dentro de una buena práctica agrícola y sin el equipo de protección personal adecuada para su aplicación, puede causar efectos adversos en el organismo.

El presidente del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Privada y Pública (SITEPP), denunció ante la Defensoría que 24 trabajadores de una empresa agrícola internacional en Sixaola de Limón, el 2 de marzo del 2012 resultaron INTOXICADOS por la aplicación producto químico llamado "FURADÁN".[16] Que la empresa rechazó ante el INS la ocurrencia y el registro de los eventos, pues no había evidencia de que realmente los trabajadores se hubieran intoxicado. Al recibo de esta denuncia la Defensoría solicitó los informes correspondientes al Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguros. La Oficina Cantonal del MTSS ubicada en Talamanca no tenía conocimiento del caso.

14 Al respecto se puede consultar la Solicitud de Intervención N° 88342-2011-SI, donde el Trabajador Camacho Hernández fue despedido sin responsabilidad por denunciar las malas condiciones laborales en las que trabajaba, y por ende, adoleciendo la denuncia de interés actual para la Inspección de Trabajo de la Región Central de San José.

15 Véase Oficio DM-5743-2012 del 27 de julio del 2012. suscrito por la Dra. Daisy María Corrales Díaz, Ministra de Salud dirigido a la Defensoría de los Habitantes.

16 Véase Expediente No. 97267-2012 a nombre del señor Luis Angel Serrano Estrada. Denuncia FURADAN.

A solicitud de la señora Ministra de Salud, el Consejo de Salud Ocupacional realizó una investigación sobre la denuncia presentada por el SITEEP, lo que dio como resultado la elaboración de un Informe No. IT-DMSHO-AA-303-2012, 17donde llegó a concluir lo siguiente:

"…/…

"4.2. A los trabajadores se les realizan las pruebas de laboratorio y gabinete que exige el Decreto Ejecutivo No. 18323-S-TSS, de fecha 11 de julio de 1988, "Reglamento Disposiciones para Personas que laboran con Plaguicidas". Los síntomas que refirieron los trabajadores que presentaron durante la aplicación del Furadán entre ellas náusea, vómito, dolor de cabeza, mareo, temblores de cuerpo, son asociados a intoxicaciones con plaguicidas organofosforados.

4.3. En las epicrisis se menciona que los trabajadores indican el uso completo del EPP que les entrega la empresa.

4.4. Llama la atención lo siguiente:

4.4.1. Los síntomas que refirieron los trabajadores que presentaron durante la aplicación del Furadán entre ellas náuseas, vómito, dolor de cabeza, mareo, temblores de cuerpo, son asociados a intoxicaciones con plaguicidas organofosforados.

4.4.2. En las epicrisis de los trabajadores suministrada por el INS, los diferentes médicos que los atendieron establecen la relación causa-efecto. Pero el caso es cerrado en la vía administrativa porque la empresa rechaza la ocurrencia y registro de dichos eventos, porque se habían seguido al pie de la letra las medidas de seguridad y salud."

La Subcomisión de Plaguicidas, conformada por la Secretaría Nacional de Coordinación para la Gestión de Sustancias Químicas, integradas por representes de varias entidades públicas y privadas, entre ellas el Consejo de Salud Ocupacional-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, atendiendo a una solicitud expresa del Diputado José María Villalta Flórez-Estrada realizó un estudio con base en la presunta intoxicación de trabajadores en fincas bananeras con *"Furadán"* en donde se llegó a las siguientes conclusiones:

"a. Existe legislación en el país para la protección de la vida, salud y seguridad de los trabajadores que aplican agroquímicos, pero las autoridades responsables no están velando por su correcto cumplimiento.

La problemática que se ha encontrado con los plaguicidas en materia de salud ocupacional no es exclusiva del carbofurán y en el cultivo de la piña, sino que es una situación que se presenta en la mayoría de cultivos y plaguicidas utilizados.

No hay información confiable y actualizada sobre intoxicaciones con carbofurán en el país.

Para el cultivo de banano, el carbofurán es una alternativa para permitir la adecuada rotación de productos nematicidas.

De acuerdo con los análisis que realizó el SFE en el período entre 2006 y 2011, no se han detectado residuos de carbofurán en el cultivo de piña.

17 Véase Expediente No. 97267-2012 folios 000251 al 000255.

Existen diferentes regulaciones que afectan directa o indirectamente el uso del carbofurán, las cuales deben ser revisadas.

El carbofurán es altamente tóxico para el ambiente y la salud humana.

De acuerdo con los datos de importaciones, formulaciones y exportaciones del carbofurán y las áreas de cultivo de piña y banano, la cantidad de producto aplicado por hectárea por año, concuerda con la dosis recomendada.

Actualmente, existen programas de custodia del carbofurán únicamente para banano y piña."

Finalmente, se ha podido determinar que la Comisión que fue integrada para investigar las posibles afectaciones de este plaguicida e insecticida y nematicida llegó a concluir lo siguiente:

> *"que el furadán por su alta toxicidad, representa un riesgo potencial a personas expuestas laboralmente y a consumidores de productos vegetales sobre los que se ha aplicado el plaguicida. Que estudios ecotoxicológicos han mostrado que este plaguicida es altamente tóxico para insectos que no son objetivo de su aplicación, muy altamente tóxico para mamíferos, aves, peces e invertebrados de agua dulce, estuarios y marinos. Además el carbofurán es persistente en suelo y agua, siendo degradado únicamente por hidrólisis en condiciones alcalinas; presenta alta movilidad en el suelo por lo que se puede filtrar a aguas subterráneas o llegar a aguas superficiales por escorrentía y genera metabolitos de preocupación; por lo que su utilización constituye un riesgo potencial para el ambiente."*

Por tal razón, la Comisión ha recomendado la firma de un Decreto Ejecutivo para lograr la prohibición del registro, importación, exportación, fabricación, formulación, almacenamiento, distribución, transporte, reempaque, reenvase, manipulación venta, mezcla y uso de ingredientes activo carbofurán y derogatoria del Decreto Ejecutivo 34149-S-MAG-MTSS-MINAE, que se encuentra pendiente de firma, por parte de las Ministras de Salud, Agricultura y Ganadería; y los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Ambiente y Energía.

La Defensoría ha hecho un llamado a las autoridades Ministeriales competentes para que procedan de inmediato a la firma del Decreto Ejecutivo que prohíbe el uso del Carbofurán, o FURADÁN, se espera la respuesta oportuna del Poder Ejecutivo para garantizar esta prohibición y salvaguardar la salud de los y las trabajadores agrícolas y velar así por la protección del ambiente.

DIRECCIÓN DE OFICINAS REGIONALES

Las Oficinas Regionales de la Defensoría, ubicadas en las ciudades de Limón, Pérez Zeledón, Liberia, Ciudad Quesada, Puntarenas y Ciudad Neily, registraron más del 55% de las denuncias recibidas por esta institución durante el año 2012, lo que revela una consolidación de la presencia institucional en las regiones periféricas y con mayores situaciones de vulnerabilidad en el país.

A continuación se describen las intervenciones más relevantes de estas oficinas durante el período que se analiza en este Informe, en la defensa de derechos e intereses de más de 14 mil denunciantes.

Incidencia para el fortalecimiento del Desarrollo Regional. En Informes Anuales anteriores la Defensoría se ha referido a las deudas históricas que el Estado costarricense mantiene con las regiones que circundan el Valle Central y que sitúan sus índices de desarrollo humano por debajo de los que exhibe el centro del país. Entre otras cosas, la Defensoría ha señalado:

> *"Se observa la falta de una visión a largo plazo por parte del Estado y más puntualmente de MIDEPLAN en relación con su papel en la planificación del desarrollo en las regiones, lo que se manifiesta en el continuo cierre y reapertura de sus oficinas regionales, decisiones que posiblemente han contribuido a erosionar su credibilidad entre los actores locales.*
>
> *Todo lo anterior, en criterio de la Defensoría de los Habitantes, está signado por el predominio de una visión simplista y centralista del Estado y sus instituciones en relación con el desarrollo regional y el desarrollo local, que sigue constituyendo una deuda pendiente para con las y los habitantes de las regiones periféricas y más excluidas del país.." (Defensoría de los Habitantes, Informe Anual de Labores 2010-2011: 330).*

En correspondencia con lo anterior, los datos recopilados en la más reciente Encuesta Nacional de Hogares realizada por el INEC a mediados de 2012 y disponibles en su página web, corroboran las profundas brechas que separan el centro y la periferia del país:

Pobreza: *mientras la Región Central exhibe el menor nivel de pobreza con un 16,3% de hogares en esta condición, las regiones periféricas oscilan entre un 24,6% (Huetar Norte) y un 34,6% (Región Brunca, que supera el doble de pobreza registrada en el Valle Central).*

Población asegurada: *mientras en la Región Central el 86,5% de la población está asegurada, en regiones como la Chorotega dicho porcentaje desciende a un 78,21%*

Escolaridad: *la Región Central exhibe la mayor tasa de escolaridad entre mayores de 15 años de edad con un promedio de 9,13 años en el sistema educativo, mientras las regiones periféricas oscilan entre 7,05 (Huetar Norte) y 7,97 (Pacífico Central)*

Viviendas con hacinamiento: *la Región Central cuenta con el menor hacinamiento al registrar 1,9 personas por dormitorio, mientras en las regiones periféricas dicha cifra registra entre 2,2 (Brunca) y 5,5 (Atlántica)*

Viviendas con servicio de Internet: *en la Región Central el 53,6% de las viviendas cuenta con dicho servicio, en contraste con las regiones periféricas donde tal porcentaje oscila entre el 33,08% (Atlántica) y 41,47% (Brunca)*

Viviendas con servicio de telefonía fija y celular: *en la Región Central las viviendas con dicho servicio alcanzan el 60,76% mientras en las regiones periféricas el dato se fija entre el 30,69% (Atlántica) y el 46,65% (Pacífico Central)*

Si bien las brechas apuntadas se han mantenido, la actual administración al menos ha retomado algunas iniciativas del pasado para afrontar el desafío de la planificación regional, especialmente con la reapertura de oficinas regionales de MIDEPLAN en todo el país, así como el impulso a los "Consejos Cantonales de Coordinación Institucional" (CCCI, creados mediante Decreto Ejecutivo N° 34804-PLAN del 30 de agosto de 2008 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 alcaldías 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 como experiencia piloto a replicar en otras regiones del país, la Defensoría se integró a los CCCI de la Región Chorotega, donde ha participado en la mayoría de sesiones mensuales celebradas. Tras la participación en estos órganos por casi un año, conviene reseñar algunas consideraciones:

Los CCCI, más allá de las particularidades y compromiso de los distintos Alcaldes con su consolidación, están llamados a constituir espacios en los que las distintas instituciones del Estado se comunican, coordinan, y examinan soluciones conjuntas a problemas que aquejan a cada cantón y que son también diagnosticados de manera conjunta. Desde este punto de vista, considera la Defensoría que el Estado y las municipalidades deben redoblar esfuerzos por consolidar estos espacios de intercambio y mejorar gradualmente su accionar.

En la Región Chorotega se han identificado notables retrasos en la integración de los CCCI y se observa niveles importantes de compromiso y responsabilidad para cumplir con la programación de sesiones. En este punto, si bien estos órganos se crean por Decreto Ejecutivo desde el año 2008 y se regulan en la actualidad por Decreto Ejecutivo del 2010, su efectiva instauración se produjo durante 2012 y a inicios de 2013 aún no se ha conformado el CCCI de Tilarán.

Algunos alcaldes de la Región han manifestado su preocupación por la duplicidad que visualizan entre los CCCI y otras instancias de coordinación interinstitucional existentes en la actualidad y afirman, les demanda una importante inversión de tiempo, que no se revierte en resultados.

Existe una total ausencia de actores sociales en tales órganos de coordinación, lo cual, si bien es congruente con la normativa que regula su integración y funcionamiento, no pareciera estar acorde con la concepción moderna de desarrollo local que se ha promovido desde la academia y organismos internacionales[1], y que los CCCI también están llamados a promocionar, como mecanismos de fortalecimiento de la democracia.

Existe ausentismo injustificado por parte de algunas instituciones, tales como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el IFAM, Adaptación Social y el ICODER.

Si bien en la Región Chorotega los CCCI son de reciente creación, hasta ahora se aprecian dificultades para conformar Planes de Trabajo en cada órgano. En este punto, algunos cantones cuentan con Planes de Desarrollo Humano Cantonal elaborados años atrás con el auspicio de MIDEPLAN, FOMUDE y otros organismos, pero en la mayoría de casos estos no se han constituido en guías de actuación de los CCCI, todo lo cual afecta potencialmente su funcionamiento e incidencia.

Más allá de los desafíos que tanto las alcaldías municipales como MIDEPLAN deberán atender para fortalecer y consolidar los CCCI en todo el país, la Defensoría reconoce el potencial de dichos órganos para articular la actuación del Estado en cada cantón. Asimismo, considera la Defensoría que una vez consolidados, los CCCI de la mano de MIDEPLAN constituyen espacios óptimos para impulsar iniciativas más agresivas tendientes a promover procesos de desarrollo social, conjuntamente con actores de la sociedad civil que en un marco de gobernabilidad democrática, podrían constituirse en integrantes de pleno derecho en dichos órganos.

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

1 El PNUD ha establecido que el Desarrollo Local tiene la particularidad de ser ejecutado a través de intervenciones sinérgicas e integradoras en los ámbitos regional, municipal y barrial, y que permiten valuar y reactivar las potencialidades del territorio –espacio socialmente construido- mediante la cooperación activa de los sujetos que viven en él. (http://www.pnud.or.cr/desarrollo-humano-local/index.php). En línea con lo anterior, Amartya Sen concibe el Desarrollo Local como un espacio donde las personas –agentes activamente involucrados- participan en la construcción de su propio destino y no solamente como receptores pasivos del fruto de ingeniosos programas de desarrollo (http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Cuadernos2003-6.pdf).

consecución del Desarrollo Local y la participación activa de los actores locales en la definición y construcción de ese desarrollo.

"Estas personas, antes de visitar las oficinas regionales de nuestra institución, han recurrido pero no han encontrado una respuesta en las instituciones públicas encargadas de ejecutar los respectivos programas de asistencia social."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Manifestaciones de la exclusión social en las regiones periféricas. *"Si no es con su ayuda no me atienden", "gracias a que la Defensoría me apoyó es que recibí la ayuda que tanto esperaba"* , … expresiones similares se escuchan diariamente en las oficinas regionales de esta institución, pronunciadas por habitantes que acuden a explorar "su última alternativa" en la búsqueda de apoyo estatal a fin de contar con los recursos que les permitan cubrir sus necesidades básicas y las de sus familias.

Tras cada solicitud de intervención suele existir un relato sobre la situación de pobreza y falta de oportunidades en que viven cientos y miles de habitantes en las zonas periféricas del país. La exposición de su testimonio suele anteceder la innecesaria justificación que hacen respecto a su necesidad de recurrir a los programas sociales del Estado. Se trata de personas adultas mayores sin redes de apoyo, personas víctimas de violencia doméstica, madres jefas de hogar que carecen de la ayuda de los padres de sus hijas e hijos, personas con discapacidad sin recursos propios y que habitan con familias en situación de pobreza, personas indígenas despojadas de la tierra y cuyas comunidades cuentan con limitado acceso a la educación, salud, servicios públicos y vivienda.

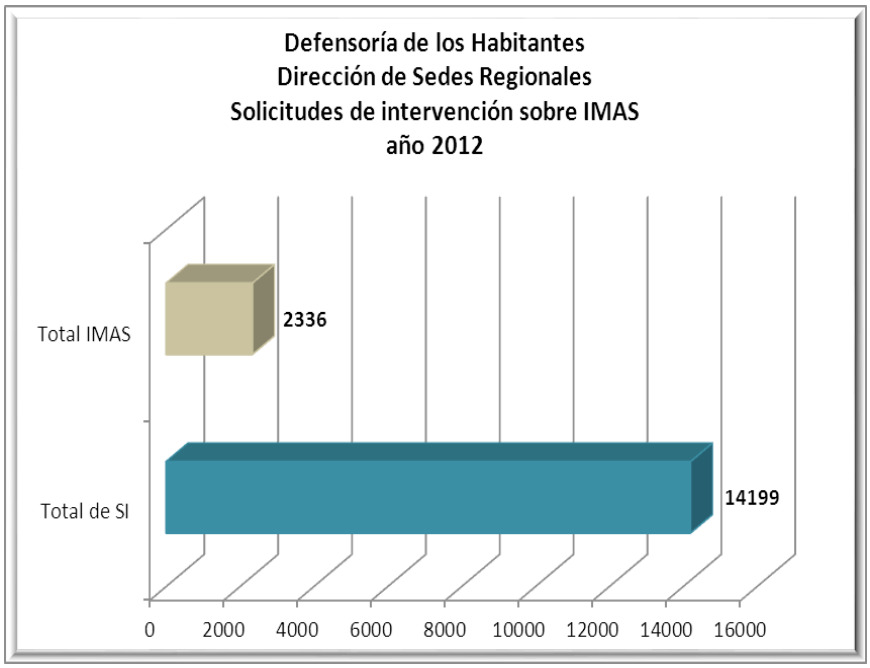
Es así como en la estadística de las Oficinas Regionales para el año 2012, el Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS y CCSS, responsable del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), constituyen las dos instituciones más denunciadas, lo que muestra que desde la perspectiva institucional el problema más sentido por la población que demandan los servimos institucionales es precisamente la dificultadas por acceder a los servidor y programas focalizados del Estado para atender las necesidades de la población en condiciones de pobreza.

El *IMAS como institución encargada de dar respuesta a la pobreza en el país* en la Ley de creación define:

> *"…resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza"*

En complemento a ello, el artículo 4 inciso c) de la citada ley estipula que el IMAS, en su esfuerzo por combatir la pobreza debe:

> *"c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener* **en el menor plazo posible** *la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;" (El destacado no es del original)*



Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR, elaborado por la Dirección de Sedes Regionales.

Sin embargo, es importante señalar que de las 14.199 denuncias registradas en las Oficinas Regionales durante el 2012, un total de 2.336 versan sobre la falta de atención, dilación en la resolución, maltrato en la prestación del servicio y suspensión injustificada de las ayudas económicas por parte de las oficinas cantorales y locales del IMAS.

El incumplimiento alegado ante la Defensoría por habitantes que acudieron al IMAS en busca de asistencia social y no reciben respuesta es una clara manifestación de incumplimiento institucional de sus responsabilidades.

La Región Brunca, donde se encuentran los cantones con los menores índices de desarrollo y en consecuencia donde la población afronta las mayores necesidades mayores necesidades, la visita de habitantes disconformes con la actuación del IMAS ante la oficina regional de la Defensoría es considerablemente mayor. Las oficinas ubicadas en Pérez Zeledón y Ciudad Neily registraron un total de 1.434 denuncias contra el IMAS durante el año 2012, es decir más del 50% de las solicitudes registradas por las restantes 5 oficinas regionales en todo el año.

De tales datos la única conclusión a la que se puede arribar es que la respuesta del IMAS para combatir la pobreza en la zona más necesitada del país resulta absolutamente insuficiente y por ende, quienes más lo necesitan, continúan a la espera del apoyo que el Estado debe proveerles por mandato constitucional. De igual forma esto evidencia la ausencia de iniciativas de desarrollo local de generación de empleo y otras formas apoyo a emprendedurismo, que propicie el mejoramiento de la calidad de vida de la población de esta región.

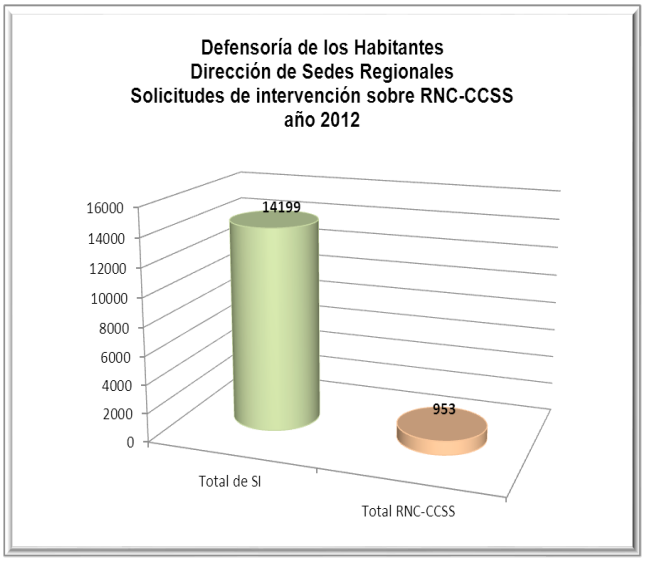
Del Régimen No Contributivo de Pensiones. Al tenerse claras las dificultades y limitaciones que enfrentan las y los habitantes de las zonas periféricas del país para contar con trabajo digno y bien remunerado, una educación de calidad, acceso a la vivienda, entre otros

pilares fundamentales que posibilitan un desarrollo humano integral, resulta preocupante que se vean excluidas también de programas de la seguridad social, es necesario entonces revisar la oferta institucional y los perfiles de las y los usuarios de estos servicios. De manera particular el empleo informal, subempleo y desempleo tienen nombre y apellido entre las y los habitantes de los territorios de competencia de las Oficinas Regionales de la Defensoría, y consecuentemente también allí se genera un alto volumen de solicitudes de intervención ante la respuesta insuficiente y poco oportuna de una de las instituciones más importantes de la ejecución de programas de asistencia y desarrollo social**.**

La Ley Nº 5662 del 16 de diciembre de 1974, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares constituye uno de los principales marcos normativos que rigen los programas de inversión social del Estado. Esta ley, en su artículo 4 dispone:

> *"Del fondo se tomará un 20% para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose* ***en necesidad de amparo económico inmediato****, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que la misma administra. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios, quedará a cargo de dicha institución." (El destacado no es del original)*

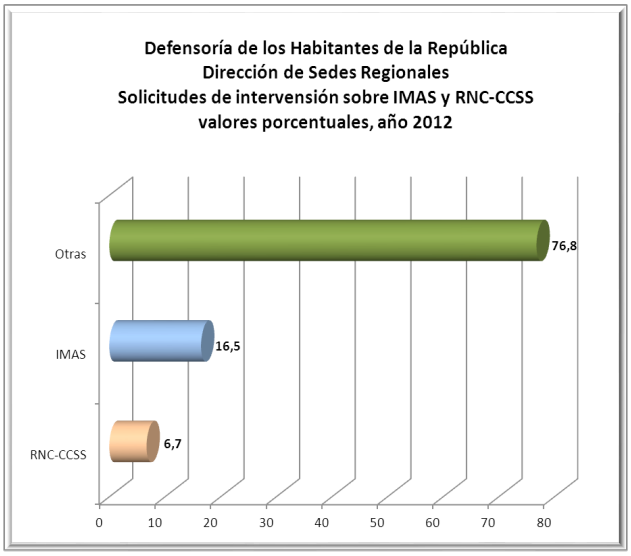
Este programa constituye para múltiples habitantes de las zonas rurales la única opción de contar con un ingreso que permita cubrir algunas de sus necesidades esenciales: alimentación, pago de servicios públicos, vestido, vivienda, entre otros. No obstante, y a pesar de reconocer el aumento en cuanto a la cantidad de beneficios que se aprueban cada año, la respuesta sigue siendo escasa, en relación con la demanda, y la dilación o falta de respuesta es una las quejas principales.



Fuente: Sistema de Gestión Documental de la DHR, elaborado por la Dirección de Sedes Regionales.

Como lo demuestra el siguiente gráfico, en las 6 oficinas regionales de la Defensoría se contabilizó casi mil denuncias de personas que requirieron la intervención institucional, ante la dilación de CCSS por las solicitudes un beneficio del RNC. Además, al igual que en el caso del IMAS, la mayor cantidad de personas que piden la intervención de la Defensoría es por las dilaciones, omisiones o irregularidades en la administración de este programa.

Respecto a la demanda de servicios ante el IMAS y la CCSS, particularmente por el funcionamiento del RCP, aproximadamente representan la cuarta parte de las solicitudes de intervención que recibió en el 2012 la Defensoría a través de las Oficinas Regionales, según se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Sistema de Gestión Documental de la DHR, elaborado por la Dirección de Sedes Regionales.

Persisten limitaciones en el derecho de acceso a la información. Un porcentaje muy significativo de las denuncias recibidas por las oficinas regionales de la institución durante el año 2012, se relacionan con limitaciones de acceso a la información respecto de las gestiones planteadas por parte de las y los habitantes ante las instituciones públicas.

Casos emblemáticos tramitados en las oficinas regionales.

Las Oficinas Regionales de la Defensoría al igual de la Dirección de Admisibilidad, tienen asignadas una serie de competencias particulares en la atención de las denuncias o solicitudes de intervención. En estas dos unidades de recepción de denuncias y solicitados de información en general, se privilegia la realización de gestiones sumarias e informales. Las oficinas Regionales además tienen un importante papel en la participación en procesos de mediación social como formas de intervención para restituir derechos vulnerados, de igual forma en correspondencia con la magnitud o dimensión del problema identificado, los expedientes son remitidos a las oficinas centrales para que las áreas especializadas de defensa, desarrollen las investigaciones pertinentes, para atención en las solicitudes planteadas. Seguidamente se reseñan algunas intervenciones realizadas por las oficinas regionales en el marco de sus competencias.

Mediación social en zona indígena Tayní, **Valle la Estrella**. Durante el año 2012 la Sede Regional Atlántica emprendió un proceso de Mediación Social en la Zona Indígena Tayní de Valle la Estrella, Limón, debido a diversos problemas que vulneraban derechos fundamentales limitan y el desarrollo humano de los pueblos indígenas.

"A pesar de las disposiciones contenidas en la Constitución Política sobre los principios de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. El derecho de petición y obtención de una pronta y efectiva respuesta, continúa siendo uno de los mayores problemas que afrontan las personas usuarias de las instituciones y por ello una de mayores causas de interposición de denuncias ante las Oficinas Regionales de la Defensoría."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Desde inicios de 2012 se realizaron visitas la zona en compañía de autoridades locales de salud, con el fin de profundizar en el diagnóstico de los problemas que enfrentan los indígenas Tainíes. A raíz de las visitas de campo, tanto la Sede Regional como el Área Rectora de Salud de Limón (Ministerio de Salud) emprendieron coordinaciones para solventar el problema de acceso terrestre, logrando que JAPDEVA interviniera mediante la apertura y lastreado de una trocha, que posteriormente el ICE utilizó para iniciar la electrificación de la zona. Todo ello facilitó que la CCSS lograra acceder a zonas donde poco tiempo atrás no brindaba consulta y se abrieron nuevos consultorios que se utilizan en las giras de visitas médicas.

Con el acompañamiento de la Sede Regional Atlántica, el conjunto de instituciones que ya conformaban una red interinstitucional para brindar soluciones al pueblo Tayní, se persuadió al Departamento Regional de ASADAS de Limón para que realizara trabajos en la zona tendientes a habilitar pozos de agua inexistentes tiempo atrás, obteniendo resultados pósitos pues la población cuenta ya con acceso al preciado líquido y en la actualidad continúan los trabajos para habilitar nuevas fuentes de agua.

A raíz de este esfuerzo interinstitucional y gracias a la magistratura de influencia ejercida por la Defensoría, para el año 2013 se evidencian mejoras en la protección de los derechos de la población indígena Tayní.

Mediación social en Liceo de Térraba, Buenos Aires. En febrero del 2012 el Liceo de Térraba es tomado por personal docente y un grupo de padres y madres de familia con el propósito de interrumpir la continuidad del proceso educativo. Para tal efecto, cierran las instalaciones con tablas y alambres, los cuales impiden el libre ingreso al centro de estudios, adscrito a la Dirección Grande de Térraba del Ministerio de Educación Pú**blica.**

Ante tal situación, la Sede Regional Brunca de la Defensoría visita el lugar e indaga las razones del conflicto: incumpliendo de MEP, de una serie de acuerdos suscritos por la Viceministra Administrativa desde febrero de 2009. Concretamente, se denuncia el incumplimiento de tratados internacionales y de legislación nacional por parte del MEP al nombrar personal no indígena en el área administrativa de ese centro educativo, así como la presunta ejecución de medidas, por parte de la Dirección del Liceo, que afectan la convivencia laboral y deterioran las relaciones con la comunidad.

Como parte de las indagaciones realizada, personal de la sede regional conoció el deterioro y desconfianza en las relaciones entre el grupo inconforme –conformado como se indicó por docentes y una parte de la comunidad- y la Dirección Regional del MEP, lo cual impedía, cualquier intento de diálogo para resolver el conflicto y restablecer la continuidad de las lec-

ciones. Por tal razón, el grupo inconforme solicitó la intervención de las autoridades el MEP y la Defensoría, como garantes de los resultados de un eventual acuerdo, como condición para deponer las medidas de hecho adoptadas. Transcurridas las horas emergió otro grupo de vecinos que protestaron por el cierre del centro educativo y asociaron dichas medidas con intereses personales de los líderes del movimiento. Por lo que exigieron restablecer la continuidad de las lecciones y el inmediato desalojo de los ocupantes.

En tales circunstancias, personal de nuestra Sede Regional Brunca realizó las siguientes acciones de mediación:

> se dialogó con todas las partes en conflicto, incluyendo por supuesto a las autoridades regionales del MEP y a instancias centrales de la Defensoría expertas en el tema indígena y educativo.
>
> Se inicio el diálogo con los actores locales en conflicto.
>
> Se coordinó con oficinas centrales de la Defensoría reunión con el Ministro de Educación o su representante. Igualmente se coordinó a solicitud de los manifestantes la presencia policial para evitar conflictos entre los grupos indígenas inmersos en la discusión

Las anteriores medidas contribuyeron a contener la creciente tensión que se acumuló durante algunos días y se logró generar las condiciones propicias para que otros actores, especialmente del MEP, pudieran reunirse con los representantes de los diversos grupos enfrentados para examinar soluciones al conflicto, lo que finalmente se logró tal como se reseña en otro capítulo de este informe. Conviene finalmente señalar que durante las siguientes sesiones de diálogo se requirió nuevamente la presencia de personeros de la Sede Regional Brunca, a lo cual se accedió hasta que se alcanzó un significativo avance en las negociaciones.

Participación en redes intersectoriales que construyen ciudadanía. Desde su creación, las oficinas regionales de la Defensoría se han integrado en múltiples redes interinstitucionales e intersectoriales en sus respectivas regiones de competencia. Tales redes reúnen a diversas instituciones y organizaciones que operan en cada región y tienen por característica unir fuerzas y desarrollar proyectos conjuntos con la finalidad de aproximar servicios institucionales a las comunidades y grupos poblacionales más excluidos, así como incidir en procesos de formación de ciudadanía activa, amén de problematizar los desafíos según cada temática y región.

Una de las oficinas regionales que en mayor medida ha logrado vincular su trabajo con el de otras instituciones y sectores sociales es la Sede Regional Norte, la cual ha venido participando activamente en seis redes interinstitucionales: la Red contra la Violencia Intrafamiliar (VIF), la Red de Seguridad Ciudadana, la Comisión Local de Emergencias de San Carlos, la Red de Organizaciones de la Zona Norte (ROZN), la Red de Instituciones y Organizaciones de Los Chiles (RIOCH) y la Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial de San Carlos. Seguidamente se reseñan dos iniciativas de las redes en las participó la oficina regional activamente logrando un especial impacto durante el período analizado en este Informe.

En primer término, las redes ROZN y RIOCH unieron esfuerzos para la organización de una Feria de Servicios Institucionales en la comunidad de Pavón de Los Chiles, en abril de 2012. Esta Feria resultó especialmente exitosa tanto por realizarse en una comunidad con múltiples problemas de exclusión, como por el involucramiento de líderes comunales en la organización

–lo que supone un aprendizaje y empoderamiento de la organización comunitaria- junto a la cantidad de personas que acudieron a recibir los diversos servicios institucionales, volumen que claramente superó las expectativas de las personas organizadoras. Se contabilizó la visita de 1083 personas a puestos de atención que habilitaron instituciones como la Defensoría, el IDA, Área de Salud Los Chiles y Hospital San Carlos, Fuerza Pública, INA, PANI, ICODER, IMAS, Ministerio de Salud, Migración, CNREE, IAFA, MEP y Consulado de Nicaragua.

Asimismo, se registró la presencia de 548 asistentes a las 22 charlas impartidas por diferentes expositores, entre ellas, una impartida por una funcionaria de la Sede Regional de Defensoría, sobre "Paternidad Responsable" con participación de 40 personas. Finalmente, al margen de las anteriores actividades, se registraron 799 consultas médicas en servicios como medicina general, citología, odontología, audiología y psicología.

"La posibilidad de aproximar tal cantidad de personas a servicios diversos del Estado, adquiere especial relevancia al considerar que se trata de una población alejada geográficamente de la presencia de instituciones y caracterizada por pobreza, la vulnerabilidad y exclusión."

Defensoría de los Habitantes, 2013.

Por otra parte, como integrantes de la Comisión de Usuarios del Poder Judicial de San Carlos, la Sede Regional, logró junto con representantes de sectores cooperativo, comercial, comunitario, pensionados, Junta de Salud, PANI, entre otros, que el Poder Judicial aprobara que las personas demandadas por pensión alimentaria, puedan realizar depósitos electrónicos, ya que anteriormente solo se podían hacer depósitos en ventanilla y las personas interesadas no recibían el dinero de manera oportuna, lo que les obligaba a firmar órdenes de apremio. Por tanto, a partir de esta disposición que fue solicitada y promovida por dicha Comisión, se favorece la celeridad de un procedimiento administrativo que incide significativamente en el ejercicio de derechos de amplios segmentos de población.

El valor de una gestión sumaria de defensa: Más allá de la simplicidad atribuible a una gestión sumaria de defensa, es decir a una llamada telefónica, un correo electrónico o una visita a una oficina pública, el ejercicio diario de la magistratura de influencia por parte de las oficinas regionales de la Defensoría justifica la existencia de esta institución en el entramado institucional del Estado costarricense porque permite materializar a favor de las y los habitantes los principios y normas consagrados en nuestra Constitución, con lo que aproxima la actuación de las entidades públicas a criterios de legalidad y justicia.

Establece el artículo 51 de la Carta Magna:

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

En enero de 2012 se presenta ante la Sede Regional Pacífico Central, ubicada en la ciudad de Puntarenas, una habitante adulta mayor quien denuncia: "Vive con su esposo, ambos son personas adultas mayores, con varios problemas de salud que les imposibilitan trabajar, ha solicitado ayuda al IMAS con el fin de hacerle frente a su difícil situación económica toda vez que por su edad y su precaria situación de salud, le ha resultado imposible conseguir un trabajo. Indica que el año pasado le ayudaron y le dijeron que se presentara este año para prorrogarle la ayuda sin embargo no ha sido posible que la atiendan… Solicita la intervención de la Defensoría

de los Habitantes con el fin de que el IMAS valore la posibilidad de brindarle una ayuda económica" (Solicitud de Intervención N° 92889-2012-SI)."

"Detrás de este relato está el rostro de pobreza en que viven gran cantidad de adultos mayores, que a pesar de haber trabajado, no fueron asegurados y no tienen, por lo tanto, derecho a una pensión, o cuando la tienen, la misma es insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Por ello, los recursos de la asistencia social se convierten en imprescindibles para la subsistencia."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Ante la situación presentada, se gestiona inmediatamente una cita con la jefatura de la Unidad Local de Desarrollo (ULDES) del IMAS en Puntarenas, en la cual se expone ampliamente la situación de la pareja de adultos mayores. La dependencia local del IMAS cita a la habitante para una atención personalizada y 15 días después la habitante se apersona voluntariamente a la Defensoría para compartir su satisfacción por resignación de una trasferencia durante este año.

El valor de otra gestión sumaria de defensa: ¡No hay tiempo que perder! Una adulta mayor que vive sola, en condición de pobreza y con aparenta discapacidad intelectual. Carece de una red de apoyo familiar o comunitaria. Denuncia ante la oficina regional de Ciudad Neily, problemas en la instalación eléctrica.... además de que le suspendieron el servicio por falta de pago en razón del alto monto cobrado en el último recibo (expediente N° 103583-2012-SI).

Advertidos de la vulnerabilidad manifiesta de la habitante, se gestionó de inmediato ante la jefatura de agencia eléctrica del ICE en Golfito una inspección a su vivienda, y ante el IMAS la pronta valoración de sus necesidades. Ambas instituciones intervinieron con la celeridad que demandaba la situación y el ICE descubrió una inadecuada conexión eléctrica realizada, el cable de electricidad hacía contacto con una lámina de zinc y toda la casa y cerca estaban electrificadas. La vida de la señora estaba en peligro y los funcionarios del ICE externaron su sorpresa de que la vivienda no se hubiese incendiado. El ICE resolvió el problema del cableado, le instalaron un medidor nuevo y gracias al subsidio conferido por el IMAS, se le reconectó el servicio suspendido.

Adicionalmente, la oficina regional Sur logró ubicar a la familia de la señora y orientó para lograr el acercamiento y conformar, junto con las instituciones públicas competentes, una red de apoyo para esta habitante adulta mayor.

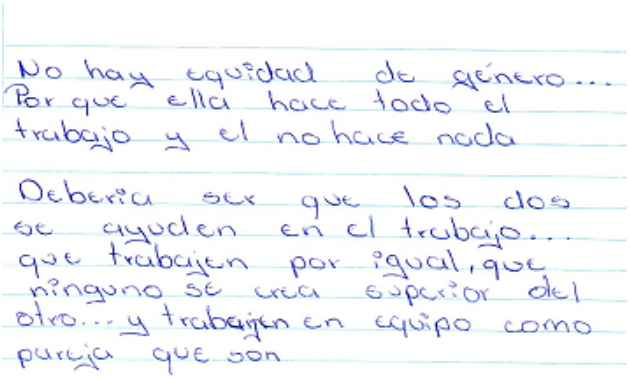
Una Defensoría cercana a las Comunidades. Si algún signo distintivo exhibe la gestión de las oficinas regionales durante la presente administración institucional, es el trabajo desplegado en comunidades lejanas y excluidas de cada una de sus regiones de competencia.

En acatamiento a la política institucional fijada para el cuatrienio que está por concluir, las sedes regionales profundizaron la planificación y ejecución de acciones para llevar los servicios institucionales fuera de sus oficinas y defender y promover los Derechos Humanos allí donde las personas en condición de vulnerabilidad no pueden siquiera denunciar el abandono del Estado y la sociedad en general.

En seguimiento a la programación de años anteriores, para el 2012 se desplegó un paquete de servicios institucionales en San Vito de Coto Brus, Buenos Aires, Hojancha, Coopevega de Cutris en San Carlos y Miramar de Puntarenas. Seguidamente se reseñan las principales acciones emprendidas y resultados alcanzados.

Una Defensoría cercana a San Vito de Coto Brus. La Sede Regional Sur diseñó un proyecto de intervención en dicha comunidad, al que denominó "Prudencia Ayala"[2] y que estuvo vinculado con los Derechos Humanos de las Mujeres. Algunas de las actividades realizadas en el marco de este proyecto fueron:

Recepción de denuncias todos los meses en la explanada de la Municipalidad de Coto Brus, participación en Radio Emaús para conversar sobre el ciclo de violencia contra las mujeres y para promocionar los servicios institucionales, Co-organización, junto con la Red Contra la Violencia Doméstica de Coto Brus, de una Feria de la Salud Femenina realizada el 8 de marzo en las antiguas instalaciones del Instituto Italo-Costarricense en San Vito



Más de 10 talleres impartidos durante todo el año 2012 a estudiantes del Colegio Humberto Melloni de San Vito Acompañamiento en temáticas como Ley Penal Juvenil, Violencia de Género y Autoestima, equidad de género y sanas relaciones en el noviazgo, Derechos de las Personas Menores de Edad, Derechos de la Adolescente Madre, Derechos sexuales y reproductivos, y Transversalización de Género.

Taller sobre Violencia Intra familiar, Ciclo de la Violencia y Oportunidades de Superación dirigido a padres y madres de estudiantes del mencionado centro educativo

Vigilia por los Derechos de la Mujer y entrega de reconocimientos a grupos de mujeres emprendedoras de San Vito.

El trabajo desplegado por la Sede Regional Sur en San Vito de Coto Brus fue valorado de manera muy especial por diferentes organizaciones de la sociedad civil. Justamente, la Unión Cantonal de San Vito solicitó al Defensor Adjunto en diciembre de 2012, continuar el modelo de intervención desarrollado ese año por esta oficina y que en principio se realizaría a partir de 2013 en otra comunidad. Como resultado de la valoración efectuada, durante el presente año se está trabajando de nuevo en esta localidad.

Una Defensoría cercana a Coopevega de Cutris. La Sede Regional Norte de la Defensoría llevó los servicios institucionales a la comunidad de Coopevega de Cutris, ubicada a 130 km de Ciudad Quesada y con cerca de 2700 pobladores. Como parte de las visitas iniciales para conformar un diagnóstico desde la voz de las y los habitantes, se documentaron problemas de drogadicción, violencia intrafamiliar, incesto, bajo nivel educativo, pobreza y desempleo**.**

2 Prudencia Ayala (1885-1936) fue una escritora y activista social salvadoreña que luchó por el reconocimiento de los derechos de la mujer en su patria.

Entre las distintas actividades realizadas por la oficina regional en esta comunidad destacan:

FECHA	ACTIVIDAD	PÚBLICO META
16 febrero	Diagnóstico comunidad Coopevega	Líderes comunales
06 marzo	Charla "Defensoría de los Habitantes"	Líderes comunales y vecinos en general
22 y 23 marzo	Taller "Ley Penal Juvenil"	Estudiantes del Liceo Capitán Manuel Quirós
03 julio	Recepción de denuncias y charla "Derechos Humanos con énfasis en Derecho a la Salud"	Comunidad en general
10 julio	Charla "Ley contra la Violencia Doméstica"	Comunidad en general
19 de julio	Charla "Paternidad Responsable"	Comunidad en general
30 julio	Taller en coordinación con funcionarios de DINADECO "Asesoría para presentación de Proyectos"	Asociaciones de Desarrollo, vecinas y líderes comunales
07 agosto	Recepción de denuncias y charla "Ley de Pensiones Alimentarias"	Comunidad en general
21 agosto	Coordinación de Feria Institucional, recepción de denuncias y charla en coordinación con la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de San Carlos: "Relaciones de Pareja y Familia"	Comunidad en general
28 agosto	Coordinación con la comunidad para organización de la Feria Institucional	Líderes comunales
30 agosto	Realización de la Feria Institucional	Comunidad en general
20 setiembre	Recepción de denuncias	Comunidad en general
09 octubre	I Taller sobre "Derechos Humanos" dirigido a estudiantes de primaria	Alumnos de segundo, tercer y cuarto grado, Escuela Coopevega
16 octubre	II Taller sobre "Derechos Humanos" a estudiantes de primaria y organización de Concurso de Dibujo sobre los Derechos Humanos	Alumnos de segundo, tercer y cuarto grado, Escuela Coopevega

12 noviembre	Recepción de denuncias y coordinación para ceremonia de premiación del Concurso de Dibujo	Comunidad en general y con Director Escuela Coopevega
14 noviembre	Ceremonia de premiación del Concurso de Dibujo "Derechos Humanos"	Alumnos de segundo, tercer y cuarto grado, Escuela Coopevega
12 diciembre	Recepción de denuncias	Comunidad en general

Entre las numerosas actividades realizadas en Coopevega, conviene resaltar la Feria de Servicios Institucionales organizada por la Sede Regional Norte de la Defensoría con el auxilio de la Oficina de Prensa institucional, la cual atrajo la participación de la CCSS, el Hospital San Carlos, el IMAS, el INA, IAFA, INS, el Ministerio de Salud, la Fuerza Pública, el MEP, DINADECO, el AyA, el PANI y Migración. En el marco de este evento la Defensora de los Habitantes entregó los certificados de participación a las y los vecinos que asistieron al ciclo de charlas sobre Derechos Humanos impartido por profesionales de la Regional Norte.

"En quince años que tengo de laborar en esta comunidad, es la primera vez que se realiza una feria de servicios institucionales"

Alejandro Rojas, médico del Ebais de Coopevega de Cutris

Mención especial también merece el Concurso de Dibujo "Derechos Humanos", en el marco del cual se desarrolló un proceso de educación en Derechos Humanos a 60 niñas y niños de segundo, tercer y cuarto grado, que contó con el entusiasta apoyo del Director de la escuela, docentes y por supuesto las y los menores, quienes plasmaron su aprendizaje en obras de arte que además fueron premiadas con balones de fútbol y de voleibol, como una forma de estimular el deporte y la recreación.

Una Defensoría cercana a Chomes, Puntarenas. La Sede Regional Pacífico Central de la Defensoría, ubicada en Puntarenas, llevó los servicios institucionales a la comunidad de Chomes. Entre las diferentes actividades realizadas se pueden subrayar: Visitas mensuales a la comunidad para recepción de denuncia, ciclo de charlas sobre Derechos Humanos a la comunidad y estudiantes de primaria y secundaria, concurso de Dibujo "Derechos Humanos" en las escuelas públicas de la localidad

En cuanto a los ciclos de charlas en Derechos Humanos, entre marzo y mayo se impartió a un grupo cercano a las 50 personas, representantes de la sociedad civil local, los temas abordados a solicitud de la comunidad, fueron acceso a la seguridad social, servicios del IMAS, becas de FONABE, programa Avancemos y reparación de caminos. La Defensora entregó personalmente un certificado de participación a cada asistente y les motivó para aprovechar los conocimientos adquiridos en la defensa de sus Derechos. Posteriormente, se impartieron charlas a un grupo de 50 estudiantes del Liceo de Judas de Chomes, con temáticas como Ley Penal Juvenil, Derechos y Deberes de la Niñez y Adolescencia, Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros, siendo el mismo clausurado en una ceremonia con el Defensor Adjunto de los Habitantes.

En cuanto al concurso de dibujo, constituyó la parte lúdica y final de un proceso de formación en Derechos Humanos impartido por la oficina regional con la colaboración de la Dirección

de Promoción y Divulgación de Derechos a 80 niños y niñas de quinto y sexto grado de las Escuelas Malinche, Lagartos y Judas, así como un ciclo de charlas a los docentes en materia de procedimientos disciplinarios en centros educativos. La premiación del concurso se hizo coincidir con la conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos a inicios de diciembre.

Una Defensoría cercana a Hojancha, Guanacaste. Entre los servicios institucionales que la Sede Regional Chorotega llevó a la comunidad de Hojancha, cabe resaltar los siguentes:

Visitas mensuales para recepción de denuncias en el parque central de la localidad, las cuales fueron previamente promocionadas en medios locales y nacionales

Charlas en Derechos Humanos a la sociedad civil local, en temas solicitados por la comunidad: Derechos de las personas Adultas Mayores, Derechos y Deberes de los Asegurados, El Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional, Seguridad Ciudadana y Pensiones del Régimen No Contributivo.

Concurso de dibujo "Derechos Humanos" entre los centros educativos de Hojancha, antecedido por actividades formativas en esta temática a los niños y niñas participantes.

Respecto al ciclo de charlas dirigido a la sociedad civil de Hojancha, la sede regional de la Defensoría organizó un acto de clausura con la participación de las 35 personas capacitadas, la Defensora y el Alcalde de Hojancha, entre otros, en la que el pueblo obsequió actos culturales para reafirmar el orgullo de la cultura guanacasteca.

En relación con el concurso de dibujo, se realizaron de previo tres charlas dirigidas a las y los niños de sexto grado de las escuelas participantes: Victoriano Mena Mena, del distrito central, Escuela 26 de Febrero de 1886 de Matambú y Escuela José Martín Carrillo Castrillo del distrito de Huacas. La ceremonia de premiación se realizó con ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos a inicios del mes de diciembre.

Se puede afirmar que el trabajo desarrollado por la Sede Regional Chorotega en la comunidad de Hojancha resultó exitoso, no sólo por la convocatoria lograda en los distintos eventos sino por lo que representó la organización de un importante número de vecinos, muchos de ellos capacitados por la Defensoría, con la finalidad de oponerse a un aumento de tarifas en el servicio de autobuses local. Dicha iniciativa, en la que requirieron asesoría por parte de la Defensoría, culminó con una inusual participación de más de 200 habitantes en la audiencia pública convocada por ARESEP para el 31 de octubre de 2012, donde se presentaron igual cantidad de oposiciones formales.

Resulta de interés reseñar que como parte de las visitas mensuales de la Regional Chorotega a la comunidad de Hojancha, las estadísticas institucionales reflejan que mientras en 2011 sólo se recibió 17 denuncias de pobladores de dicho cantón, para finales del 2012 se registraron más de 100 solicitudes de intervención, lo cual corrobora un afianzamiento indiscutible de la Defensoría en ese cantón guanacasteco así como el exitoso proceso desarrollado por la oficina regional.

Una Defensoría cercana a Buenos Aires, Puntarenas. La Sede Regional Brunca, ubicada en San Isidro de El General, realizó también una intensa labor en una comunidad aquejada

por múltiples desafíos, Buenos Aires de Puntarenas. Entre las distintas acciones ejecutadas en procura de incidir en la defensa y promoción de los Derechos Humanos en esa localidad, cabe destacar:

Recepción de denuncias en puesto en el parque central de Buenos Aires, una vez al mes. Es importante mencionar que mientras en el año 2011 la institución registró 127 denuncias procedentes de habitantes de dicho cantón, para el 2012 y a partir del trabajo desarrollado por la oficina regional, la cifra se incrementó a 365 solicitudes de intervención.

Actividades de formación en Derechos Humanos en la Escuela Rogelio Fernández Güell: concretamente, se trabajó con niñas y niños de escuela ubicada en el centro de Buenos Aires. Los temas impartidos mediante juegos y actividades lúdicas en general, refieren a los Derechos de personas menores de edad y la Ley Penal Juvenil.

Concurso de dibujo "Derechos Humanos". El concurso fue el final del proceso de formación a niños y niñas, y para tal efecto se celebró una ceremonia de premiación en la que tomaron parte, además de la comunidad estudiantil y el personal docente y administrativo, el Alcalde de Buenos Aires y representantes del Ministerio de Educación, PANI y por supuesto de la Sede Regional Brunca.

Proceso de formación en Derechos Humanos dirigido a la sociedad civil de Buenos Aires. Con la colaboración de la Dirección de Promoción y Divulgación y el proyecto "Profesional Itinerante", impartió 6 charlas sobre temas solicitados por las cerca de 50 personas participantes y que procedían de asociaciones de desarrollo, cooperativas de mujeres y organizaciones indígenas. Los temas impartidos, seleccionados por la propia comunidad, refieren a competencias municipales en infraestructura vial, acceso al recurso hídrico, contaminación generada por piñeras, programas estatales de combate a la pobreza y trato ciudadano en instituciones públicas. Finalmente, se celebró un conversatorio de la comunidad con el Defensor Adjunto de los Habitantes, actividad en la que la comunidad requirió la continuidad del proyecto para 2013 dados los resultados alcanzados en materia de formación y restablecimiento de derechos vulnerados.

Una Defensoría cercana a Limón. La Sede Regional Atlántica ubicada en Limón centro, también se sumó a las actividades de proyección comunal mediante la participación, junto con instituciones como el INAMU, la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de Limón, el MEP, la CCSS y el PANI, en una gran actividad para celebrar el Día Internacional de los Derechos Humanos en el boulevard frente al Parque Vargas, actividad que reunió a más de 100 personas y de la que formó parte la premiación de los mejores dibujos sobre Derechos Humanos, procedentes de 7 escuelas públicas prioritarias de Limón y Valle la Estrella.

Adicionalmente, en el mes de octubre personal de la Sede Regional Atlántica acompañó a la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos en los talleres de formación dirigidos a más de 20 personas que integran la Red contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Limón, tanto funcionarios públicos como representantes de organizaciones no gubernamentales.

Si bien para el año 2013 se continúa trabajando en San Vito de Coto Brus y Limón, y se realizan intervenciones especiales en Buenos Aires y Cutris de Coopevega, las restantes comunidades en que se trabajó durante el año 2012 no podrán ser atendidas con la misma profun-

didad porque para 2013 otras comunidades constituyen el énfasis de esta institución en las regiones periféricas del país.

"A pesar de su escaso personal, las oficinas regionales de la Defensoría han cumplido con la política institucional de cercanía con las comunidades de una forma tal que las propias poblaciones han solicitado la continuidad de este tipo de atención."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Con mucha ilusión, las comunidades de Palmar Norte, Tilarán, Zarcero y la Isla Venado en el Golfo de Nicoya, están ya siendo visitadas por las oficinas regionales Brunca, Chorotega, Norte y Pacífico Central, y tanto ellas como Limón y San Vito, conocerán durante el presente año la realización de diagnósticos participativos y el diseño de estrategias plurianuales de intervención institucional, con lo que la Defensoría reafirmará su política de cercanía y promocionan de la participación ciudadana y educación en derechos humanos, en procura de promover y restituir los derechos lesionados y de esa forma incidir en la consecución del Desarrollo Regional.

DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN

La Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos responde a la orientación estratégica de "empoderar a las personas mediante procesos institucionales de comunicación, educación en Derechos Humanos y acompañamiento en iniciativas ciudadanas con la finalidad de construir y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía activa y consciente.

U*no de los pilares de educación en derechos humanos es la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos con información y participación*. Por medio de las siguientes acciones:

- Brindando conocimiento a las personas y comunidades sobre sus derechos, las políticas públicas y los recursos para hacerlos efectivos.
- Orientando y fortaleciendo la intervención de los actores sociales en los espacios democráticos y de participación ciudadana.

Las dos acciones mencionadas se desarrollan amparadas al concepto de ciudadanía, lo que remite a desarrollar metodologías donde la información y el conocimiento requiere además, necesariamente el impuso para que se dé un traslado a la práctica, al accionar político, ambas acciones son parte del mismo proceso. Asimismo como público meta también tiene dos grandes actores: la sociedad civil y las instituciones del Estado en interlocución real, verdadera, consciente, democrática y oportuna.

Estamos prestos a dejar atrás el añejo concepto de ciudadanía como una condición o estatus en la cual se sobrevaloran los derechos cívicos-políticos normativos. Vamos hacia la apropiación de un concepto de ciudadanía que implica derechos y deberes así como un compromiso, una pertenencia, que construye identidad de grupo en la búsqueda del bien común. Estos dos componentes dan fortaleza en tanto permite la exigencia de progresividad de los derechos humanos y principalmente la incidencia en la toma de decisiones. Estos son los aspectos que se impulsan en los procesos de capacitación y educación en derechos humanos, se busca fortalecer una sociedad civil que sea consciente de sus derechos, de sus deberes y que también reconozca el entorno de acción del Estado y la posibilidad de regresión de los avances. Una sociedad civil que sea capaz de computar, medir las nuevas relaciones y no se someta a la marginalidad como fuerza política.

La Defensoría ha trazado un camino de esperanza al abrir o impulsar espacios de interlocución. El reto requiere fortalecer el derecho a la libre expresión, al disenso, requiere legitimar el derecho a la participación, pero principalmente necesita de una nueva mirada y relaciones de poder menos verticales y una distribución de la riqueza más equitativa, dentro de un Estado cuya tendencia es en ocasiones errática y no articulada. El trabajo institucional transita con la oposición de algunos sectores políticos y económicos que no están interesados ni en propiciar estos espacios ni en revertir sistemas jerárquicos verticales.

"Como se ha mencionado, la sociedad costarricense es espectadora de un quiebre en la propuesta inclusiva del Estado costarricense con la disminución de la inversión social como una decisión de política pública, amparado en un discurso lejano y hermético, como resultado se percibe y se genera un permanente resentimiento y denuncia de exclusión, desde los grupos más desfavorecidos o en vulnerabilidad. El sistema se torna reticente a tender puentes y fortalecer la cohesión social y formaliza e inmoviliza la participación ciudadana."

Defensoría de los Habitantes, 2013.

"No se puede ni se debe concebir a los ciudadanos como simples beneficiarios de la Administración del Estado o inclusive de la Cooperación al Desarrollo, puesto que éstos poseen un papel esencial en otros órdenes: constituyen la soberanía popular, deben controlar la gestión gubernamental, son la verdadera opinión pública, los consumidores de servicios y otros muchos aspectos. Por lo tanto, deben ser interlocutores válidos en las diferentes etapas y proyectos, en lo que se refiere a la recepción de ayuda al desarrollo, pero más importante aún -en el ámbito de la organización social interna- deben participar, actuar, opinar, defender sus posiciones, representar colectivos, etc., en cuanto comunidad organizada."[1] Así la sociedad civil se articula para lograr compensaciones, integrar intereses de la colectividad al accionar del Estado y principalmente como una forma de garantizar su visión en las políticas públicas como protagonistas y no como meros observadores.

Temas prioritarios en el trabajo desarrollado: El acceso a la tierra de la población afrocaribeña ha sido un tema recurrente de este grupo étnico al cual le hemos puesto especial importancia porque puede provocar un conflicto de magnitud alarmante en la Región Caribeña del país. Los derechos de la población indígena y su calidad de vida, especialmente acceso a la justicia. En materia de calidad de vida reconocimos dos procesos: el dialogo nacional sobre VIH y la calidad en la prestación del servicio salud como punto de partida de la Red de usuarios de la Región Chorotega que es además un tema generalizado para toda la población. Especial atención ha tenido el tema de los derechos de las personas de diversa orientación sexual. El problema ambiental que reúne a grupos de presión y comunidades para exigir soluciones ante la magnitud de la contaminación de la Gran Cuenca del Tárcoles que afecta al área central del país, así como el proceso urbanístico no regularizado que afecta la población del sur del Gran Área metropolitana, lo que dificulta la prestación de los del servicio de agua potable.

Se ha adscrito a estos procesos la población de Limón que tímidamente intenta hacer un llamado a los responsables de atender la contaminación de las cuencas urbanas de este cantón. El acceso a la justicia de la población juvenil es un tema de relevancia en la institución, es así como se ha dado seguimiento a la justicia retributiva iniciado desde el año 2010. Por otra parte la Defensoría ha sido llamada a intervenir por diversos colectivos de la población con lo

1 Alonso Gabriel. La sociedad civil clave para la gobernabilidad. Revista Cultura, Política y Arte. 2009- No 122 Enhttp://www.nuevarevista.net/articulos/la-sociedad-civil-clave-para-la-gobernabilidad.

que se ha dado seguimiento al programa con capacitación a mujeres migrantes en la Región Chorotega en alianza con el INAMU.

I. Población afrocaribeña: reinvindicaciones contra la discriminación

Señala Carlos Minot que a fin de luchar contra la discriminación y la desigualdad, debe ser más clara la composición étnica de la población de Costa Rica.

… es interesante constatar cómo los mitos en la construcción de las naciones, las cuales presumen crear homogeneidad, crean inequidad, igualmente, cómo los proyectos políticos intelectuales y populares se interrelacionan y afectan uno al otro en la construcción de un sujeto nacional.

Diana Senior, (2007)

Sin datos fidedignos recabados de manera sistemática y paulatina, que se clasifiquen o desglosen por origen étnico, no se podrán solventar con eficacia los problemas y desafíos que plantea la discriminación étnica y racial. Precisamente el gran pendiente del Estado costarricense ha sido visibilizar las necesidades, las fortalezas y los aportes de la población afrocaribeña tanto en la Región Caribe como en el país en general con el fin de que desde la concepción de un Estado social de derecho sus respuestas sean inclusivas.

Señala Marta Rangel que las principales reivindicaciones de los grupos organizados en Centroamérica son:

- Creación de redes de organizaciones negras
- Apoyo técnico para el desarrollo de microempresas
- Capacitación de mujeres jóvenes
- Conservación del medio ambiente
- Defensa de los derechos de tierra, humanos y de las mujeres,
- Desarrollo agrícola y comunitario
- Garífunas: cultura, enviar a jóvenes de esta etnia a la universidad y taller de idiomas
- Lucha contra el racismo, la violencia doméstica y el HIV/SIDA
- Promoción de la identidad y de la cultura afro [2]

Los grupos afrocaribeños del país también han apostado parte de sus reivindicaciones a la defensa del derecho a la tierra. Un problema de larga data en la Defensoría, sea desde el punto de vista de los derechos ambientales o desde el punto de vista de los derechos a la cultura y al desarrollo en donde las comunidades se han visto afectadas. La Dirección de Promoción sin adentrarse en la defensa y siempre bajo un enfoque de educación en derechos humanos acompañó al Área de Admisibilidad en la recepción de una compleja denuncia de la Mesa Nacional Afrocostarricense que ha generado solicitudes de acompañamiento político, principalmente en lo referente a acceso a la tierra. Al respecto esta Dirección con insumos conceptuales y vivenciales de los grupos afrocaribeños que han formulado un basamento conceptual plantea lo siguiente: En el caso de la discriminación racial, el líder afrodescendiente costarricense Carlos Minott señala que:

2 Rangel Marta. Organizaciones y articulaciones de los afrodescendientes de América Latina y el Caribe .Versión preliminar (Pendiente de revisión final por el autor) Pag 11

> *"La xenofobia y el reforzamiento del racismo con todas sus dimensiones y formas contemporáneas, promueven la discriminación y exclusión social y están presentes en todos los grupos sociales. Algunos discursos hasta quieren ocultar esta situación, aduciendo que ello sucede por cuestiones de diferencias de clase y no racial"*[3].

En el debate jurídico, estos conceptos recientemente interactúan con otros que se han posicionado para darle nuevos contenidos. Estos conceptos son Diversidad Cultural y Desarrollo Humano Sostenible. Por su lado, los instrumentos internacionales de derechos humanos de manera unánime se pronuncian sobre la igualdad de derechos y la prohibición de la discriminación, enumerando –en su gran mayoría- diferentes ámbitos y condiciones e incluyendo en sus normas categorías amplias, a manera de *numerus apertus,* que permitan la mayor protección de derechos humanos[4].

La *igualdad* y la *no discriminación* son dos de los fines del Derecho de los Derechos Humanos; como fines a alcanzar, como razón de ser, como horizonte al cual llegar. Son fines (principios rectores) y a la vez son derechos sustantivos de particular importancia para los grupos humanos que en la realidad social no le son garantizados los mínimos de derechos que toda persona tiene derecho a ejercer por el hecho de ser persona.

El Estado en tanto garante de derechos humanos, es el llamado a la responsabilidad de hacer cumplir los derechos humanos de toda la ciudadanía, debe sujeción a los instrumentos internacionales. En su accionar, el Estado (es decir, toda su institucionalidad) debe incorporar el enfoque de derechos humanos en la resolución de los conflictos sociales que le demandan su intervención, integrar en este enfoque la Diversidad Cultural y el Desarrollo Humano de forma tal que en su resolución reconozca y afirme –nunca desconozca- la condición de ser humano (con su historia y con sus diferencias) de todas y cada una de las personas que conforman una nación.

Es imprescindible abordar desde la perspectiva de los derechos humanos un derecho específico: territorios ancestrales de los pueblos afrodescendientes (afrocaribeños) con el propósito de aportar elementos jurídicos que integren la dimensión histórica-cultural y sirva de referencia para los y las operadoras del derecho, involucradas en el conocimiento y decisión de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra de afrodescendientes en Costa Rica.

El objetivo de este propuesta es presentar una nueva forma de ver el conflicto social relacionado con la tenencia de tierras de las personas afrodescendientes que permita a la institucionalidad pública un abordaje respetuoso y afirmativo de la diversidad cultural; que propicie y potencie el desarrollo sostenible de los pueblos afrocaribeños (no su empobrecimiento y desarraigo) y con ello se garanticen sus derechos humanos. El contexto en el que se elabora es en la disputa que se ha generado con la aplicación de las leyes ambientales en las zonas protegidas donde radican por generaciones, afrodescendientes que viven y tienen sus actividades económicas en estas zonas.

---

3 Minott, Carlos. Ponencia sobre territorios y cultura presentada en Cahuita ante la Defensoría de los Habitantes el 29 de enero de 2013, documento sin publicar.

4 Convenciones internacionales utilizan las categorías jurídicas "cualquier otra esfera"; "o cualquier otra condición" y "todas las formas de discriminación" con lo que el mismo Derecho de los Derechos Humanos reconoce sus propios límites para enunciar en una norma todas y cada una de las formas de discriminación. Así, de esta manera, se recurre a una formulación jurídica que permita amplitud en la aplicación de la norma asegurando una máxima protección de derechos humanos.

Configuración jurídica del Derecho y la Diferencia. Una forma ya ampliamente debatida y documentada de generar discriminación es la negación e invisibilización de la existencia de la diversidad. En el plano de lo jurídico, igualdad y diferencia han sido dos categorías que interactúan de manera diferenciada según el modelo que el Estado asuma. La definición que hace el jurista italiano Luigi Ferrajoli sobre derecho y diferencia resulta útil para comprender las implicaciones de los diferentes enfoques y abordajes de estos dos conceptos:

> *"El primero de los cuadro modelos de la relación entre el derecho y la diferencia(s) es el de la indiferencia jurídica de las diferencias. Según esto, las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan. Simplemente, se las ignora (…) El segundo modelo es el de la diferenciación jurídica de las diferencias que se expresa en la valorización de algunas identidades y en la desvalorización de otras y, por tanto, en la jerarquización de las diferentes identidades (…) el tercer modelo es el de la homologación jurídica de las diferencias (…) en donde todas resultan devaluadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad (…) pero existe también un cuarto modelo (…) el de la igual valoración jurídica de las diferencias (…) en vez de ser indiferente o simplemente tolerante con las diferencias, garantiza a todos su libre afirmación y desarrollo (…) asume a todas como dotadas de igual valor, prescribiendo para todas igual respeto y tratamiento"* [5]

Así, tomando el cuarto modelo de configuración jurídica de las diferencias, se tiene que, en un Estado Garantista de los Derechos Humanos, la igualdad es:

> *"el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las demás"*[6]

La visibilización de la diferencia ha sido y es un planteamiento estratégico para las diferentes expresiones de los movimientos de derechos humanos en las últimas tres décadas. Así se identifican diversas expresiones ignorar la diversidad, desde androcentrismo, adultocentrismo. Los movimientos sociales de diversidad sexual también han dado su aporte al derecho de la igualdad y no discriminación al denunciar y evidenciar la *heteronormatividad* excluyente y dominante de todo aquello que no se ajuste a sus parámetros[7].

De particular atención para este documento, se destaca que los movimientos de derechos civiles de las personas negras han cuestionado y siguen cuestionando la perspectiva *etnocéntrica* donde el parámetro referencial de lo humano, de los seres humanos y de la ley tiene raza: la blanca, generándose procesos de desigualdad, discriminación e integración hegemónica[8].

---

5 Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías. La ley del más débil. Editorial Trotta, Madrid, 1999, página 74-76

6 Idem, página 74.

7 A la fecha, las Naciones Unidas no han adoptado una Declaración o una Convención sobre los derechos de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales. En sede internacional, se han emitido sentencias condenatorias de violación de derechos humanos por discriminación basada en la orientación sexual que es un antecedente importante para la adopción de una normativa expresa, pero aún ésta se encuentra pendiente.

8 Integración hegemónica: este concepto se refiere a los procesos en que los diversos pueblos de diferentes étnicas son asimilados o subsumidos a una cultura dominante por el hecho de desvalorización de la cultura originaria.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se hace referencia a la igualdad y a la no discriminación racial (artículos 1 y 2) igualmente en los dos pactos adoptados posteriormente que conforman la Carta de los Derechos Humanos: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (ambos de 1966). Posteriormente, la Organización de las Naciones Unidas ha adoptado una serie de instrumentos jurídicos internacionales específicos sobre discriminación racial tipificándola y prohibiéndola. Así, el instrumento internacional de primera referencia en esta materia es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial adoptada en 1965, que establece en su artículo 1º lo siguiente:

> *1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (…).*

Luego se emiten otros instrumentos internacionales relacionados con el racismo, la discriminación racial en diferentes ámbitos, haciendo un reforzamiento de los compromisos de Estado de erradicar la discriminación racial y el racismo por ser graves violaciones a los derechos humanos. Posteriormente, en 1989 las Naciones Unidas a través de la Organización Internacional del Trabajo, adopta el Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales donde se establece no sólo la igualdad formal y la no discriminación, sino también los derechos sustantivos que los constituyen en sujetos de derechos titulares de sus propios derechos en tanto pueblos culturalmente diversos y con derecho a existir como tales.

> *Artículo 3. 1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. 2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.*

Con respecto al territorio, este convenio establece disposiciones expresas sobre las tierras. Así, establece en el artículo 13:

> *"1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera" (el destacado no es del original).*

También el artículo 14 del Convenio resulta relevante para el presente estudio:

> *"1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos*

apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados" (el destacado no es del original)

De interés también está lo que dispone el artículo 16 con respecto a los traslados y reubicación de los pueblos tribales.

"1. A reserva de los dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. 3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causa que motivaron su traslado y reubicación. 4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan como consecuencia de su desplazamiento".

Se da un paso más allá de la igualdad formal y de la prohibición de la discriminación cuando se legisla internacionalmente para reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas y tribales. La adopción del Convenio 169 responde al cuarto modelo descrito por Ferrajoli donde se reconoce el derecho de la diferencia, el derecho a los pueblos indígenas y tribales a ser y existir sin ser subsumidos en la cultura dominante. Esta normativa conlleva al reconocimiento y valoración de las diferencias culturales como mecanismo necesario para evitar situaciones de injusticia, desigualdad e integración en procesos de dominación social, segregación y exterminio simbólico, cultural y físico de quienes sean diferentes al parámetro de lo humano (dominante).

En el año 2001, la UNESCO adopta la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, mediante la cual declara, entre otros aspectos, lo siguiente:

- la diversidad cultural es patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras (artículo 1);
- reconocimiento del pluralismo cultural (artículo 2);
- diversidad cultural como una de las fuente de desarrollo (artículo 3);
- los derechos humanos como garantes de la diversidad cultural, especialmente de las personas que pertenecen a minorías y pueblos autóctonos (artículo 4), y
- derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos y éstos son universales, indisociables e interdependientes (artículo 5).

Derechos Humanos con enfoque afrodescendiente ¿Qué es ésto? Todo lo anterior ha sido dicho para poder llegar al punto de que el accionar del Estado debe integrar el enfoque afrodescendiente (afrocaribeño), es decir, debe reconocer en sus políticas públicas, en sus leyes y reglamentos y en sus sentencias judiciales la condición étnica –entre otras- de las personas que titulares de derechos humanos son destinatarias de su accionar. El enfoque afrodescendiente implica reconocer no sólo la existencia de personas con diferencias físicas (color de piel, rasgos fenotípicos, etc.), sino también reconocer los factores históricos, económicos y culturales que tienen en común, particularmente cuando se trata de colectividades que han tejido su existencia arraigada a un territorio que a su vez ésta forma parte de su identidad cultural. En palabras de Minott:

> *"Al igual que los Pueblos Indígenas, la identidad cultural del Pueblo Afrodescendiente está relacionada a la tierra, como fundamento de su existencia física y cultural"*

Este enfoque implica también partir de su historia esto significa tener un conocimiento de los orígenes y de la forma en que las personas afrodescendientes se fueron incorporando en la sociedad costarricense, como bien lo indica Minott:

> *"Los esclavos africanos traídos en el siglo XVI a Costa Rica trajeron sus tradiciones y conocimientos tradicionales; al igual que sus descendientes que llegaron.*
>
> *Provincia de Limón en el siglo XIX, procedentes de diferentes partes de las Américas, especialmente de las islas del Caribe. Estas personas de origen africano (afrodescendientes), han transmitido de generación en generación sus conocimientos, como por ejemplo, prácticas de la medicina tradicional. Es así que el conocimiento tradicional que poseen los y las afrocostarricenses es todo un conjunto de información, basado en experiencias y adaptaciones al ambiente y a la cultura costarricense—que han desarrollado a través de los años".*

De esta manera, el accionar del Estado conlleva, al menos:

Reconocer expresamente en cada acción pública que la nación está conformada por diversas etnias y culturas y que esto es positivo para el desarrollo[9].

- Reconocer la plena titularidad de derechos de todas y cada una de las personas afrodescendientes y si es necesario, recurrir a la discriminación positiva para com-

9 No es necesario esperar una reforma constitucional que haga expresamente este reconocimiento. Es posible hacer referencia de los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por el Estado que integran el Derecho de la Constitución y que con el acto de adopción reconocen su aplicación para el país, reconociendo implícitamente su multiculturalidad y plurietnicidad.

pensar temporalmente las condiciones históricas de desigualdad que pesan sobre las personas afrodescendientes.

- Visibilizar la existencia de la diversidad cultural en los censos, las políticas, el marco normativo y las sentencias judiciales.
- Rechazar y prohibir –no sólo formalmente- toda acción que lleve implícita o explícitamente la idea de la superioridad racial y que las personas afrodescendientes son inferiores a las personas blancas o mestizas.
- Tomar en cuenta que no todas las etnias y culturas se encuentran en igualdad de condiciones, que existen culturas dominantes y culturas marginadas históricamente por lo que se requiere de una acción Estatal que garantice la existencia de todas las culturas y evitar su exterminio o desaparición.
- Considerar que los derechos civiles, sociales, económicos y culturales son ejercidos sobre una base material: los territorios. Considerar que una de las formas en que se logra el exterminio de una cultura o de un pueblo es a través de su desarraigo territorial.

Población Afrodescendiente en Costa Rica y la reinvindicación de la tierra.

En variadas ocasiones en las capacitaciones sobre derechos humanos de los pueblos afrodescendientes, algunos grupos plantean la necesidad de ser contemplados por el Estado como sujetos del Convenio 169, al respecto la Defensoría puede colaborar en la construcción de argumentos jurídicos y políticas que hagan posible la aplicación del Convenio en garantía de sus derechos. Al respecto ha ido adelantando algunas acciones como por ejemplo identificar y explorar sobre el soporte de expertos nacionales e internacionales en un tema de gran complejidad.

Frente a una posible consideración de aplicación del Convenio 169 Minott indica:

> *"De igual manera, los afrodescendientes, en particular aquellos que conservan sus tradiciones y costumbres ancestrales, son beneficiarios del Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en Países Independientes, y, por lo tanto, sujetos del derecho a la consulta previa de que tratan el citado Convenio. Sin perjuicio de los derechos universales que les corresponden, a la luz de la Recomendación General No. 34 adoptada por el CERD, la Declaración y el Plan de Acción de Santiago, así como Durban, reconocen que los afrodescendientes tienen un conjunto de derechos especiales" tales como el derecho a la propiedad de sus territorios ancestrales, al uso, usufructo y conservación de los recursos naturales de su hábitat, entre otros.*

El Estado Costarricense no puede desconocer en el abordaje de este tema los compromisos adquiridos en la Conferencia de Durban que puntualmente en el asunto de tierras indica.

Párrafo-34. Reconocemos que los afrodescendientes han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos, y afirmamos que deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo. Por lo tanto, se deben reconocer sus derechos a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias

aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales;

Insta a los Estados a que, con arreglo a la normativa internacional de los derechos humanos y a sus respectivos ordenamientos jurídicos, resuelvan los problemas de la propiedad respecto de las tierras habitadas desde épocas ancestrales por afrodescendientes y promuevan la utilización productiva de la tierra y el desarrollo integral. de esas comunidades, respetando su cultura y sus modalidades particulares de adopción de decisiones; (Párrafo 13 Programa Acción)[10]

II. Los derechos de la población indígena y el acceso a la justicia.

La Defensoría se concibe la educación en derechos humanos como la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos con información y participación, bajo esta concepción se ha trabajado también con comunidades indígenas. El trabajo se ha desarrollado considerando de manera especial las particularidades culturales y los contextos propios de cada territorio, buscando como elemento central de estas acciones, el acceso a la justicia por parte de las personas y comunidades indígenas.

Con este fin se coordinó con la Dirección de Niñez, apoyando la realización de una investigación sobre el estado de la calidad de la educación en las escuelas indígenas de varios territorios, como parte del sistema educativo. También se coordinó con la Fiscalía de Asuntos Indígenas del Poder Judicial, realizando varias giras que permitieron asumir la temática de los derechos humanos y la violencia intrafamiliar con una perspectiva integrada entre ambas instituciones. Durante este período se entabló una posibilidad de acción con la Comisión de CONARE que atiende Territorios Indígenas, conociendo su ámbito de acción atendiendo distintos procesos en los Territorios, a través de las diversas universidades públicas, lo cual podría significar en un futuro, alguna posibilidad de acceso a la educación superior por parte de estudiantes de las zonas indígenas.

Estas líneas de intervención permiten vislumbrar la perspectiva de optimizar las coordinaciones interinstitucionales en el tema, lo que podría significar un fortalecimiento de las actividades, temáticas y posibilidades de mejor acceso a los Territorios trabajando conjuntamente. Pero además podría permitir la articulación de un mayor acceso a la educación por parte de la niñez en las escuelas y la juventud en tránsito a la enseñanza superior. Estos esfuerzos requieren mayor reflexión conjunta y acompañamiento de los niveles superiores de las instituciones respectivas.

10 Declaración y Programa de Acción de la Conferencia de Durban. 2001

III. Encuentro de sociedad civil e instituciones en el tema de VIH Diálogo Nacional sobre VIH y Derecho / Costa Rica (noviembre de 2012)

El Diálogo Nacional sobre VIH, es una de esas acciones donde con un acompañamiento institucional, la sociedad civil busca una injerencia en el quehacer del Estado, en este caso apoyado por agencias del Sistema de Naciones Unidad y contando como garante la Defensoría de los Habitantes. Si bien es cierto en términos de organización y de resultados el balance es positivo, se demuestra esa apatía e ignorancia desde el Estado de la necesidad que tiene sociedad civil de participar con propuestas desde la formulación hasta la toma de decisiones de actos que les afectan y les competen.

Definitivamente hacen falta espacios de diálogo y de construcción de soluciones conjuntas, que fortalezca la democracia participativa, y se promocione una cultura de paz social y de respeto. Tal y como lo manifestó una persona viviendo con VIH, participante del proceso:

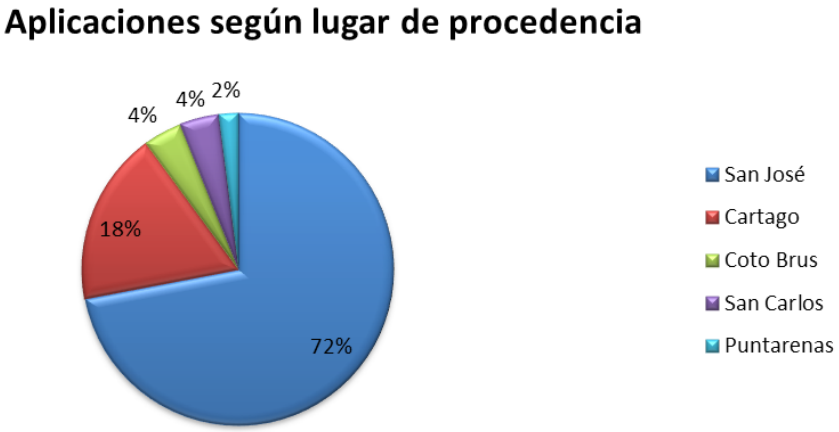
> *"Las personas con VIH/sida, y la sociedad civil que participamos en éstos dos días de diálogo nacional, llegamos con muchas expectativas y hemos visto con tristeza y frustración cómo algunas Instituciones de gobierno mantienen el mismo discurso de años anteriores y ponen en evidencia la apatía e indiferencia que existe en el tema de VIH/sida, reflejando por consiguiente negligencia en la planificación y el actuar institucional"*

En junio de 2010, el PNUD puso en marcha una Comisión Global sobre el VIH y el derecho, para desarrollar acciones concretas, basadas en evidencias y recomendaciones de derechos humanos para respuestas eficaces al VIH que protegen y promueven los derechos humanos de las personas que viven con y son más vulnerables al VIH. A partir de estos elementos se definieron estrategias y temas prioritarios. Desde la Comisión Global, y a partir del trabajo en Diálogos Regionales, se definieron temas prioritarios: Asuntos de mujeres, asuntos sobre niños, niñas y adolescentes, orientación sexual e identidad de género, discriminación en los servicios de salud, empleo y educación, trabajo sexual, abuso policial, acceso a tratamiento y propiedad intelectual, derechos humanos y personas con VIH.

En América Latina, el Diálogo Regional se llevó en junio de 2011 y posteriormente se realizaron diálogos nacionales, en Costa Rica se solicitó a la Defensoría ser el órgano que convocara a este Diálogo Nacional, con el acompañamiento de PNUD y ONUSIDA. Este Diálogo estuvo pensado como un espacio de encuentro entre diferentes actores que en materia de VIH; el mismo se da en formato de "Cabildo Abierto". El objetivo fue contribuir - con información veraz y evidencias- a las personas responsables de la creación de las leyes y de hacerlas cumplir, sobre los obstáculos y/o buenas prácticas relacionadas al VIH, e informar a la comunidad sobre los hallazgos. Para ello se conformó un equipo técnico coordinador, multisectorial, que dio seguimiento a la iniciativa durante todo el año, y que se hizo acompañar del Grupo Asesor Nacional, conformado por las siguientes instancias: PNUD, ONUSIDA, Comisión Global sobre el VIH y el Derecho, Sociedad Civil (representante ante CONASIDA), representante de las personas que viven con VIH, CEJIL, HIVOS, USAID-PASCA, así como la CCSS, el Ministerio de Salud y la Defensoría de los Habitantes.

Conjuntamente se hizo un llamado desde las organizaciones que trabajan el tema de VIH para la presentación de evidencias (casos, buenas prácticas y experiencias) que alimentaran las recomendaciones finales, las cuales fueron el punto de partida para el diálogo.

Respondiendo al principio de confidencialidad, en el Diálogo Nacional participaron organizaciones de la sociedad civil que presentaron aplicaciones, e instituciones afines del sector público. Se alcanzó una representación de diferentes regiones del país, concentrándose principalmente en el gran área metropolitana. Aunque se promovió la participación en otros sectores, no hubo respuesta, lo cual hace pensar que la organización en zonas alejadas no ha alcanzado un nivel de aglutinamiento desde la sociedad civil.



Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de las aplicaciones, Defensoría de los Habitantes

Las aplicaciones presentadas por la sociedad civil debían emitir una recomendación concreta y ejecutable dirigida a instituciones de gobierno. En función de la temática abordada y el contenido de cada aplicación, se convocó a representantes, del más alto nivel decisorio y técnico, del sector público, vinculados a la temática. Este Diálogo se ejecutó en el marco del Día Mundial de la Lucha contra el VIH-Sida (1º de Diciembre), con la siguiente agenda de trabajo:

Día	Tema	
Miércoles 28 de noviembre	Día 1 / Sesión Preparatoria	Dos sesiones paralelas (en salones distintos): una compuesta por representantes del gobierno y la otra por participantes de ONG´s.
Jueves 29 de noviembre	Día 2 / Diálogo Nacional (Cabildo Abierto)	En el Cabildo Abierto se unieron a los dos grupos, con base a los asuntos claves identificados en las aplicaciones y en las reuniones preparatorias del Día 1.
Viernes 30 de noviembre	Conferencia de Prensa convocada por la Defensoría de los Habitantes	En el marco del Día Internacional de Lucha contra el VIH-Sida, la Defensoría compartió la iniciativa de diálogo como un esfuerzo necesario para alcanzar acuerdos y soluciones conjuntas. Se compromete además a dar seguimiento a aquellos temas que desde el diálogo surgieron como prioritarios.

Sábado 1º de Diciembre	Día Internacional VIH	Organizaciones de la Sociedad Civil preparan acciones divulgativas para este día.
2013	Seguimiento	Tanto la DHR, como las organizaciones hacen seguimiento a compromisos.

Como parte de los resultados del Diálogo Nacional se destacan los siguientes:

- Exitosa convocatoria: Se tuvo un total de 117 participantes a la actividad. Asistieron 40 personas de instituciones, 39 personas aplicantes (el resto autorizó la exposición de sus aplicaciones por parte de otras personas de la sociedad civil), además de 38 personas entre observadores nacionales e internacionales y equipo técnico de apoyo.
- Aplicaciones recibidas por parte de la sociedad civil, que mostraron evidencias de buenas prácticas, así como sugerencias o recomendaciones.
- Movilización social que respondió al llamado de dialogar y construir soluciones conjuntas: un total de 50 aplicaciones presentadas por parte de la sociedad civil, y acompañadas por el equipo técnico, dieron el sustento a un encuentro de evidencias y recomendaciones. Este acercamiento con la sociedad civil se revierte en un mayor compromiso, en la escucha de situaciones y propuestas, así como en la apertura de espacios de encuentro y diálogo.
- Resumen informativo de la epidemia del país, el cual fue elaborado conjuntamente por ONUSIDA y la Defensoría de los Habitantes.
- Informe del Diálogo Nacional que se presentará al país y la Comisión General VIH y Derechos.
- Estrategia multisectorial de seguimiento. Aun y cuando desde la Defensoría se lideró el Diálogo Nacional, y se trabaja actualmente en la estrategia de seguimiento, se ha garantizado la participación de diferentes sectores en la respuesta integral.
- Actividad de rendición de cuentas. Se ha proyectado que para el día 1° de diciembre del 2013, la Defensoría convocaría a una actividad de seguimiento de compromisos, en el marco del Día Nacional de Lucha contra el VIH-Sida.
- Replicación del modelo en otras iniciativas institucionales. A lo interno de la Defensoría el modelo de diálogo propuesto por la Comisión Global de Naciones Unidas, se ha promovido como una buena práctica, para alcanzar encuentros entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno. Ejemplo de ello son las redes de usuarios y el proceso de Fortalecimiento de la CCSS, el cual se han integrado equipos de trabajo similar a la experiencia de Diálogo con un Grupo Asesor Nacional y un equipo técnico, y se proyecta la realización de diálogos a nivel cantonal, regional y posteriormente a nivel nacional.

Respecto a las temáticas evidenciadas por parte de la sociedad civil, por medio de las aplicaciones presentadas para el Diálogo Nacional, se destacan las siguientes:

- Acceso a preservativos en centros penitenciarios.
- Acceso a condones a la población en general y en poblaciones PEMAR

- CCSS: limitaciones administrativas, institucionales y profesionales.
- Discriminación en los servicios hospitalarios
- Personas inmigrantes en condición irregular y que requieren servicios.
- Vivienda exclusión y marginación.
- Pensión del régimen no contributivo, y aseguramiento
- Atención médica para pacientes privados de libertad
- Atención a hijos e hijas de progenitores VIH-positivos
- Desprotección a hijos huérfanos y huérfanas por VIH
- Situación psicológica como efecto de los tratamientos
- Discriminación en los servicios de odontología
- Discriminación por nacionalidad/ enfoque integral en atención médica
- Difícil acceso a atención integral de las y los trabajadores de sexo
- Difícil acceso a las pruebas de VIH por falta de recursos
- Faltante de programas de prevención y protección.
- Tardanza de fallos de la Sala IV - Caso de educación de la sexualidad
- Implementación de programas de educación sexual para adolescentes del MEP
- Discriminación de población trans en hogares y albergues
- Atención integral en salud para las poblaciones trans
- Vencimiento de seguro y por ende de tratamiento.
- Acceso de leche materna a niños y niñas de madres con VIH
- Drogadicción y VIH
- Adultos mayores viviendo con VIH en abandono.
- Cuestionamientos sobre servicios y controles de laboratorios privados
- Experiencias de trabajo en VIH con población indígena altamente móvil con enfoque de interculturalidad
- Fraccionamiento del medicamento antirretroviral
- Limitadas o ausentes oportunidades de acceso a crédito para vivienda para personas con VIH
- Denuncia de negativa de prescribir el tratamiento antituberculoso a un paciente en fase sida

Adicionalmente, se denuncia falta de acercamiento de la institucionalidad con la sociedad civil. Esto se evidenció en algunas aplicaciones:

- El Consejo Intersectorial de Salud nombra a una comisión para redactar y poner en práctica una estrategia de sensibilización en el sector salud, sin embargo, la comisión no logró crear una estrategia ni darle seguimiento.
- Programas de prevención de VIH del Plan Nacional Estratégico sobre VIH, los cuales no se han ejecutado por falta de recurso técnico y financiero del Estado
- El algoritmo para la prueba rápida ya fue realizado pero se desconoce los alcances de este, su factibilidad y accesibilidad.
- El plan de acción para garantizar servicios de calidad y calidez para la Unidad de VIH de la CCSS se encontraba en construcción y se desconoce su factibilidad.

- A pesar de haber una petición para crear un plan de distribución de condones en poblaciones de más alto riesgo, se desconoce nivel de avance.
- Los condones femeninos continúan sin tener aprobado su registro sanitario en el Ministerio de Salud.
- Respecto a la Política Nacional de Sexualidad y su Plan de Implementación, además de no haber sido aprobado por el Ministerio de Salud, tampoco se conoce de donde saldrán los recursos para ejecutarlo.
- La creación de 13 políticas internas en empresas e instituciones, tal y como lo exige la misma directriz, se denuncia desconocimiento de su seguimiento y plan de acción por parte de dicho Consejo.

Respuesta institucional al Diálogo Nacional

Las siguientes fueron las instituciones participantes en el Diálogo Nacional, por medio de un total de 40 representantes de distintos departamentos o dependencias:

- Poder Judicial
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Bienestar Social / Instituto Mixto de Ayuda Social
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Ministerio de Seguridad
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Dirección de Migración y Extranjería
- Patronato Nacional de la Infancia
- Instituto Nacional de Alcoholismo y Farmacodependencia
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Fuerza Pública Cartago

Cabe anotar que el proceso de convocatoria se orientó a los más altos niveles en la toma de decisiones, de manera que el Diálogo y las conclusiones tuvieran un correlato de jerarquía y compromiso. Sin embargo, se contó solamente con 4 participaciones con los rangos solicitados. Se reconoce la participación de las siguientes personas que en calidad de jerarcas respondieron a la convocatoria un ministro, una viceministra, una directora de entidad autónoma y un director de una institución desconcentrada.

Aunque se consideró un éxito la convocatoria a un evento que reunió a más de 100 personas en un diálogo nacional, la ausencia de jerarcas marcó un silencio que fue reclamado además por la propia sociedad civil. La calidad de las réplicas por parte de quienes sí asistieron de la institucionalidad, se caracterizó por evasión o falta de respuesta en muchos de los casos; en otros, se centraban en brindar informes de acciones positivas por parte de las instituciones

representadas, sin responder a la evidencia específica. Se considera que este desencuentro marca en mucho lo que pasa a nivel de país, se evidencia por parte de los y las representantes de gobierno sordera y poca capacidad de diálogo. Ante problemáticas concretas, la respuesta es " todo está muy bien," lo cual denota incomprensión y falta de empatía con las problemáticas de la ciudadanía. Inclusive en algunos casos se demostró falta de sensibilidad con el drama humano de las personas que se hicieron presentes al Diálogo y expusieron su experiencia de vida, de violaciones a sus derechos.

El no aprovechar esta oportunidad de encontrarse de frente con la sociedad civil para dialogar, pone de manifiesto un estilo de ejercicio del poder que genera desconfianza y falta de credibilidad: jerarcas que no se reúnen con la gente, restando importancia al diálogo, pone al descubierto la brecha entre gobernantes y gobernados, la distancia entre el Olimpo y la calle.

IV. Proyecto Red de Personas Usuarias de los Servicios: una propuesta ciudadana

La institución continúa abriendo espacios y oportunidades para la participación ciudadana en la construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas, esta participación se constituye en un instrumento para una gestión pública más eficiente y eficaz, un instrumento de control ciudadano y una herramienta para la satisfacción de las de las necesidades de la población.

Esta iniciativa busca promover mayor conciencia sobre cómo utilizar, vigilar y evaluar adecuadamente dichos servicios con el fin de que las personas fortalezcan su capacidad para incidir en la toma de decisiones, control y gestión de los servicios públicos. Se enmarca en las actividades de Educación en Derechos Humanos, mediante la cual se pretende "*Propiciar los espacios de reflexión para el reconocimiento efectivo de los derechos humanos, y de los mecanismos de participación y defensa existentes en nuestro sistema social e institucional"*.

"El sentido democratizador que tiene la participación ciudadana se alcanza con una ciudadanía activa, que demande información, que asuma las responsabilidades que les compete y que tenga habilidades para deliberar. Una forma efectiva para promover este tipo de participación es la educación en Derechos Humanos."

Defensoría de los Habitantes, 2013.

Este ejercicio de participación y defensa puede ser individual o colectivo, la capacitación que se brinde deberá colaborar en la organización de las personas, la creación de grupos o redes mediante los cuales se pueda obtener respuesta por parte de las instituciones del Estado, respeto de sus intereses y necesidades. En concordancia con lo anterior, el objetivo del Programa es *"Realizar una defensa efectiva de los derechos de las personas usuarias de los servicios públicos ante las instancias correspondientes".* Desde el año 2011 se han realizado diferentes acciones para que las personas participantes conozcan los derechos implicados en la prestación del servicio que se está analizando, así como la medida y la manera en que la población beneficiaria recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios suministrados. Para tal fin se han utilizado diversos mecanismos, uno de ellos es que la Defensoría (de común acuerdo con las organizaciones locales) invita a las respectivas instituciones a compartir con la comunidad la oferta de servicios públicos.

Con la información recibida y las experiencias propias y de las personas que representan, se promueve una valoración ciudadana acerca de la calidad con que se ofrecen dichos servicios. Este proceso culmina con apoyo puntual para el diseño y puesta en marcha de CPC (Cartas de Petición Ciudadana), documento en el cual se exponen los aspectos que requieren de atención más urgente desde la perspectiva de quienes habitan en un territorio, cuyo propósito es obtener respuestas claras y oportunas por parte de las autoridades responsables de la prestación del respectivo servicio público.

Se procura desde el inicio del proceso que las organizaciones comunitarias definan a lo interno una forma de atender esta área de prioridad, generalmente estableciendo una Comisión o Comité para que asuma esta nueva competencia, de modo que se fortalezca una capacidad local para que continúe permanentemente el análisis y acción en materia de servicios públicos. El propone sentar las bases para la construcción de redes regionales que posibiliten una ampliación de la cobertura, idealmente integradas en una o varias redes que cubran todo el territorio nacional con los mismos propósitos. Lo anterior orientado hacia la promoción de una sociedad informada y organizada. Este Programa se inicia con un "plan piloto" en la Región Chorotega, específicamente en los cantones Cañas y Liberia, incorporándose posteriormente La Cruz.

Los resultados alcanzados del Proyecto

1. Entrega de material impreso y de acceso electrónico sobre qué es un servicio público y las diferentes maneras de participación que se visualizan, los servicios públicos ofrecidos en cada territorio y personas responsables de prestarlos, así como de atender reclamos, con sus respectivas coordenadas de información (teléfonos, dirección, sitio web, dirección electrónica, entidad de fiscalización interna, etc., disposición de otras posibles fuentes para su divulgación masiva.
2. Creación o fortalecimiento de mecanismos para que quienes residen un territorio conozcan sus derechos como personas usuarias de servicios públicos. Se promovió la incorporación de tales mecanismos en la rendición de cuentas por parte de las entidades que ofrecen servicios especificando las acciones realizadas para promocionar ese conocimiento de los derechos en cada espacio geográfico.
3. Establecimiento o fortalecimiento de una estructura, preferiblemente una red de organizaciones (o comisiones dentro de asociaciones de desarrollo comunal y sus instancias de agrupamiento territorial) para la defensa y promoción de los derechos de las personas usuarias de servicios públicos.
4. Encuentros Cantonales, Cañas, Liberia y la Cruz para entrega de la respectiva carta de compromiso ciudadano al Director Regional de la CCSS promoviendo iniciativas para la mejora en la prestación de servicios de salud por cantón.

Los principales beneficios que se espera reciban las personas usuarias de servicios públicos derivados de la puesta en marcha de este Programa son, los siguientes:

- 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.
- Instituciones prestadoras de servicios divulgan atributos, estándares y otras características a que deben ajustase los servicios que prestan en cada territorio.

- Operadores de los servicios (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 o 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 para contribuir al mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios.

En cada uno de los territorios (generalmente cantones) se realizan las siguientes etapas o fases:

Etapa I. "Refrescamiento" y profundización de los conocimientos en materia de derechos humanos y cómo, según la normativa y práctica costarricense un servicio público constituye un derecho de quienes habitan en el país, además de garantizar otros derechos humanos. Sondeo preliminar para identificar temas de interés de la ciudadanía, se definen prioridades sobre cuáles servicios deben examinarse y selección del primero que se analizará y sobre el cual se iniciará la actuación.

Etapa II. Sesiones de información sobre servicio y procedimientos para identificar oportunidades de mejoramiento en su prestación. Con el propósito de fortalecer las instancias organizativas locales, la convocatoria a estas sesiones se realiza de manera personal o a través de sus dirigentes, procurando fortalecer a las asociaciones de desarrollo comunal y sus estructuras de integración[11].

Etapa III. Identificación y divulgación de mecanismos existentes para efectuar reclamos y sugerencias relativos a cada uno de los servicios. A partir del conocimiento de estos mecanismos, se ponen en marcha desde las estructuras locales que han sido creadas o fortalecidas.

Etapa IV. Preparación de las Cartas de Petición Ciudadana (CPC), las cuales idealmente deben ser atendidas por las instituciones con la emisión de Cartas de Compromiso con la Ciudadanía (CCC) , partiendo de los acuerdos a que se llegue en los encuentros o negociaciones entre la institución prestadora de servicio y las estructuras locales creadas o fortalecidas para la defensa de los derechos de las personas usuarias del servicio de que se trate.

Etapa V. Seguimiento a las Cartas de Petición Ciudadana, inicio del proceso con un nuevo servicio y fortalecimiento de las organizaciones orientado a su integración en redes regionales y en la red nacional de personas usuarias de servicios públicos.

En el Plan Piloto de la Región Chorotega fue seleccionado el servicio de salud ofrecido por la CCSS como el primero en ser asumido. Las principales actividades realizadas son: una fructífera relación con la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo Comunal de Cañas, Liberia y La Cruz, así como con la Federación de Asociaciones. Estas organizaciones, conjuntamente con la DHR, convocaron principalmente a miembros de sus Juntas Directivas, con quienes se realizaron diversos eventos para la presentación, discusión e identificación de prioridades en materia de servicios de salud.

11 Las asociaciones de desarrollo comunal y sus uniones cantonales y federación han sido las que han asumido el proceso en el Plan Piloto. En otros territorios o regiones puede seguirse el mismo esquema o bien, si existen otras estructuras u otro tipo de organizaciones está previsto trabajar con ellas. Lo más importante de la "contraparte" es la disposición de comprometerse con esta línea de acción.

A partir del 15 de febrero de 2012 se inició la realización de un evento por mes en cada uno de los cantones. En dichos eventos se trataron los siguientes temas:

1. Sistema de salud, por parte del Dr. Bernal Villareal (CCSS) en Liberia, CAIS de Cañas y "Derecho a la salud", M.Sc. Hazel Díaz, Defensoría
2. Situación actual del país y de la Región Chorotega, a cargo del M.Sc. Guido Barrientos. Programa Estado de la Nación y Auditoría Ciudadana.
3. Medios para hacer efectiva la defensa de los Derechos; ¿Como presentar un Recurso de Amparo, Habeas Corpus o un Juicio Contencioso- Administrativo? ¿Cómo se tiene acceso a la Sala Constitucional?, desarrollado por el Lic. Luis Fallas, Defensor Adjunto de la DHR.
4. Espacios de participación y denuncia. Juntas de Salud y Contralorías de Servicio. CCSS.
5. Indicadores de salud en la Región Chorotega, con especial referencia a los de infraestructura, servicios y relación con estado de salud, a cargo del Área Regional Chorotega. En el caso de Cañas estuvo a cargo de Sivia Jaén Ortega. Regional de la CCSS en ese territorio.
6. "Balance económico de la CCSS", a cargo de la M.S.c Karina Zeledón, DHR.
7. Áreas de Salud de Liberia (Dr. Mario Calvo), Cañas (Dra. Yépez) y La Cruz (Dr. Danny Jara).
8. Se apoyó en la conceptualización y luego para la elaboración de la respectiva Carta de Petición Ciudadana en los Cantones Cañas, Liberia y La Cruz.
9. Se organizó y realizó el Encuentro Regional para la presentación de las CPC en la ciudad de Liberia (con la presencia de representantes de los tres cantones) en febrero de 2013.
10. Se programó y se continúa brindando apoyo para el seguimiento a la relación establecida entre las Uniones Cantonales y autoridades de la CCSS para la respuesta de dicha entidad ante las peticiones contenidas en cada CPC.
11. Se han iniciado visitas a otros territorios (inicialmente al Cantón de Coto Brus) para extender el Programa a otras zonas geográficas.

Conclusiones.

La experiencia acumulada hasta el momento permite concluir que con el Programa "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos" ha sido posible identificar un claro y delimitado espacio para una efectiva participación ciudadana, que además de contribuir para que se avance hacia una plena vigencia de los derechos humanos, permite una relación más horizontal de las personas que residen en un territorio (en el caso del Plan Piloto 3 cantones de la Región Chorotega) con las autoridades de las instituciones que prestan servicios. El trabajo sobre un mismo servicio (el de salud prestado por la CCSS) por parte de organizaciones localizadas en diversos territorios, facilita la integración de las mismas para que sus planteamientos (peticiones) sean atendidos con mayores posibilidades de mejora en la prestación de los servicios.

Estas mejoras en la prestación de los servicios probablemente sean resultado tanto de la acción de las organizaciones que las gestionan como de un impulso desde las estructuras regionales y locales (e inclusive nacionales) de las instituciones, cuya información, al provenir directamente de quienes reciben los servicios permitirá mejorar su percepción de cómo se

valoran los servicios ofrecidos por parte de quienes los reciben. De esta manera, tanto las personas como las instituciones encuentran un espacio para la construcción conjunta de formas más adaptadas a las necesidades de las personas destinatarias de los servicios en el que se garantice la protección y profundización de los derechos humanos, reforzando así la función social del Estado costarricense.

V. Derechos humanos y ambiente: respuestas dispersas a solicitudes concretas

Cada vez más la Defensoría es convocada a participar en procesos donde la comunidad siente violentado su derecho a un ambiente sano, con respuestas omisas o difusas de las instituciones del Estado, esto implica un acompañamiento para la sociedad civil conozca cómo se organizan esas instituciones, cuál es su función en la estructura del Estado y otros aspectos que tienen que ver con las posibilidades reales de acceder a la atención de sus demandas, elementos todos de la promoción y divulgación de derechos. En este contexto y dado que las afectaciones ambientales son innumerables, la función de la Defensoría se perfila motivando la participación activa de las representaciones de la sociedad civil y también como seguimiento a la gestión de las instituciones, tratando de lograr una articulación productiva entre ambos.

Convocar a las instituciones para monitorear o indicarles desde la sociedad civil las demandas es un reto, pero que además la instituciones procuren la participación de la sociedad, es de gran trascendencia y requiere esfuerzos sostenidos para que las diferentes instancias accedan a participar, destinen tiempo y asignen recursos en sus presupuestos para la realización de las tareas que se acuerdan. Es difícil también romper las barreras existentes al interior de las instituciones, pues a pesar de la riqueza de información que guardan, experiencia acumulada, capacidad profesional y técnica de altísimo nivel, muchas veces no puede ser compartida ni fortalecida por aspectos administrativos-políticos omisos de perspectiva de profundización democrática. Por lo general esto se traduce en acciones aisladas, esporádicas, carentes de articulación y seguimiento; falta de voluntad para tomar decisiones y asignar los recursos que se necesitan todo por cuanto muestra una pérdida de oportunidades para garantizar los principios de buen gobierno.

"Por otra parte se requiere un cuidadoso y persistente trabajo con la sociedad civil. Muchas veces es la exigencia de estos grupos, que han agotado todos los esfuerzos a nivel de las instituciones ejecutoras, quienes recurren finalmente a la intervención de la Sala Constitucional como única y final alternativa, frente a la nula posibilidad de lograr que cada instancia cumpla con lo requerido."

Defensoría de los Habitantes, 2013.

Estos esfuerzos son desgastantes, consumen tiempo y energías con pocos resultados, llevando a la gente al desencanto y a la frustración. En el complejo periplo de la denuncia, los grupos organizados o las personas individualmente logran captar la atención del Estado, pero la respuesta no siempre oportuna, lo afecta la credibilidad de la ciudadanía en la democracia. A pesar de esta desventajosa perspectiva, las comunidades y sus organizaciones buscan apoyo de la Defensoría para obtener respuestas y superar las inconsistencias institucionales, lo cual es una muestra palpable de la capacidad de resistencia y constancia de la sociedad civil por recuperar el Estado y la institucionalidad democrática. Estas experiencias tienen diferentes orígenes, responden a procesos distintos pero de alguna manera corresponden a iniciativas que pretenden proponer acciones conjuntas entre las instituciones y la sociedad civil,

como las que implementan los grupos proponentes para el mejoramiento de la Cuenca Alta del Río Virilla, la implementación del Corredor Urbano Río Torres, la protección del recurso hídrico en la Cuenca Alta del Río Damas y en Limón al trabajo realizado por las comunidades preocupadas por la salud en general y el manejo de residuos en particular.

Comisión para el manejo de la Cuenca Alta del Río Virilla

Instancia creada a raíz de un Recurso de Amparo interpuesto por habitantes de Garabito, afectados por la contaminación en la desembocadura del Rio Tárcoles. A través del Voto 5894-07 emitido el 27 de abril del 2007 y más conocido como Voto Garabito, la Sala Constitucional establece responsabilidades a diferentes entidades respecto a las tareas que deberán cumplir para mitigar el impacto de contaminación en la Cuenca Grande del Río Tárcoles, comprometiendo a las Municipalidades de Coronado, Goicoechea, Montes de Oca, Tibás y San José; como también a los Ministerios de Salud de las mismas áreas y al Ministerio de Ambiente y Energía. En este contexto Minaet crea la Comisión Abra Cuenca, a la cual se integra la Dirección de Promoción de la Defensoría a fin de integrar activamente a las comunidades involucradas en esta problemática, en los cantones mencionados. Mucha energía existe en la comunidad, poca respuesta a nivel institucional.

La problemática de contaminación expresada en el Voto Garabito es de tal magnitud y complejidad, que no puede ser solventada por ninguna institución individualmente, ni aislada de la participación de las comunidades, tal y como se ha señalado, debe ser abordada integralmente y en conjunto, para lo cual se requiere mayor compromiso y esfuerzo, planes de trabajo acotados, seguimiento constante y la asignación de recursos y opciones viables tanto por parte de las instituciones señaladas como por parte de las comunidades. Sólo con este abordaje se podrá asumir un desafío de tal dimensión.

Proyecto Corredor Urbano para la protección del Río Torres

Iniciativa institucional de la Municipalidad de San José, que involucra principalmente a las municipalidades de los otros cantones partícipes del recorrido del Río Torres, Goicoechea, Montes de Oca y Tibás a fin de coordinar una propuesta tendiente a realizar un trabajo conjunto con las comunidades aledañas al mismo. En principio cada cantón ha elegido una comunidad piloto, para paulatinamente ir abarcando el resto de las comunidades vecinas al Río. En esta propuesta participan activamente la Oficina Regional de San José del Área de Conservación Cordillera Volcánica Central de SINAC-MINAET, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Acueductos y Alcantarillados, Universidad de Costa Rica, Museo Nacional y Defensoría de los Habitantes.

Propuesta de AECOGUAPA para la protección del recurso hídrico en la Cuenca alta del Río Damas

A solicitud de la Asociación Ecologista de Guatuso de Patarrá- AECOGUAPA organización de la sociedad civil preocupada por la problemática del agua en la parte alta de la Cuenca del Río Damas, quienes han convocado a la Oficina Regional de San José del Área de Conservación Cordillera Volcánica Central SINAC-Minaet, Municipalidad de Desamparados, Parque La Libertad y Defensoría a la integración de una comisión que trabaja para identificar clara-

mente la problemática de falta de agua en la zona y las responsabilidades correspondientes a cada institución, a fin de realizar un encuentro entre estas y la sociedad civil para la consecución de una propuesta de solución.

Atención a la situación del manejo de residuos y la calidad de vida en comunidades de LIMON

Como parte de las coordinaciones realizadas con diferentes instancias, el Área Rectora de Salud de Limón ha solicitado la realización de un proceso de capacitación a las organizaciones de la sociedad civil que están involucradas asumiendo problemas relacionados con el manejo de residuos y otras problemáticas ambientales y de salud de sus comunidades. Pertenecen a Juntas y Comités de Salud, Asociaciones de Desarrollo, Scouts, organizaciones de mujeres, Comités, Juntas y Patronatos Escolares y otros grupos, pero su interés principal es el mejoramiento en las condiciones de vida de las comunidades que representan: Limón 2000, Limoncito, La Colina, Liverpool y otros en los cuales trabajan ardua y sistemáticamente con el acompañamiento del Ministerio de Salud.

VI. Diversidad sexual y democracia

Conscientes de que la homofobia entra en acción y opera tanto en las familias, centros educativos, de salud, laborales, tribunales de justicia, y otras instituciones públicas, en los grupos deportivos y culturales, en los medios de comunicación, y que en términos jurídicos, la consecuencia es: la negación de sus derechos humanos como sujeto ciudadano/ciudadana homosexual/lesbiana/bisexual/travesti/ transexual/intersexual. Este tema es abordado en los procesos de capación y educación en derechos humanos.

Abundan los prejuicios sobre la homosexualidad, además de que algunos grupos aun la consideran como una enfermedad que hay que curar, o como un delito que hay que castigar. Persiste la idea de que reconocer los derechos civiles, económicos y sociales a la población homosexual y lesbiana equivale a una amenaza a la humanidad, un ataque a las familias heterosexuales y a su función reproductiva, esta idea resuena en algunos sectores y también en función pública, hecho que permea en ocasiones la calidad del servicio. Cuando lo cierto es que en una democracia, el respeto al otro y a la otra en su diferencia –diferencia de orientación, preferencia e identidad sexual- conlleva a una sociedad más tolerante, menos violenta y más pacífica. Todos y todas, heterosexuales y homosexuales conviviendo en la diferencia, ganamos en respeto y convivencia pacífica, en las múltiples formas de familias que ya han sido reconocidas por las leyes y por la Sala Constitucional.

Desde un enfoque de derechos humanos y democracia, ninguna persona es o debería ser conminada a asumir una identidad sexual que no quiera, ni a tener una preferencia sexual, de ser así, estaríamos hablando de imposición y pérdida de libertad. Avanzar en el reconocimiento de los derechos sexuales es avanzar en libertades civiles y en respeto y tolerancia. En cuanto a la idea de la amenaza de la reproducción humana, esta parte de un concepto erróneo que es creer que ninguna lesbiana es madre o que ningún homosexual es padre.

Y que ellos no son aptos para el cuido y adopción de niños y niñas por la idea/prejuicio de que homosexual es igual a abusador sexual. Hay otro prejuicio derivado de la heterormatividad,

que dicta las pautas de la sexualidad sólo en clave de la heterosexualidad. Que organiza, manda y ordena la sociedad en función de una única sexualidad: la heterosexual. La heteronormatividad es la que hace que desde afuera, las personas miren a una pareja homosexual y se pregunte: ¿quién *hace* de mujer? ¿Quién *hace* de hombre? Lo mismo sucede en las relaciones lésbicas. Esta división dicotómica de las relaciones no corresponde con la realidad compleja del mundo de lo intersubjetivo, donde los roles son compartidos muchas veces, dónde la vida es más dinámica y compleja que va más allá de la apariencia; de la forma de caminar o de la forma de hablar. Si logramos trascender los estereotipos, podríamos ampliar nuestra perspectiva de vida y mirar la realidad desde una posición más respetuosa y honesta.

Lo que ha pasado a nivel mundial, como bien lo indica Marina Castañeda es que "la sexualidad ha salido del closet, y junto con ella la homosexualidad, vista ya como una expresión más del erotismo".

Así como nuestra sociedad tiene raíces profundas de signos sexistas y racistas, así es de homofóbica y lesbofóbica, requerimos remover para poder dar espacio a otras concepciones más democráticas, inclusivas y tolerantes. Menos prejuiciosas y más abiertas al contacto con el otro y la otra diferente y diversa.

La Sala Constitucional dijo desde el 2006: que el Estado debe legislar para reconocer los derechos personales y patrimoniales derivados de una relación de convivencia de pareja entre personas del mismo sexo. Este deber de legislar se fundamenta en los derechos humanos a la justicia; a la igualdad y a la no discriminación, a la libertad y a la dignidad.

Seis años después, la Sala lo vuelve a decir porque el Estado –es decir, la Asamblea Legislativa- no ha cumplido con su indicación. Mientras tanto, se han logrado algunos avances puntuales para la población transexual como lo es el Reglamento del TSE, así como para la población penitenciaria, el derecho a la visita íntima de su pareja del mismo sexo. Hay también esfuerzos de algunas instituciones públicas de incluir la perspectiva de respeto a la diversidad sexual. No obstante, la equiparación de derechos, lo que a nivel internacional se proclama: ni más ni menos los mismos derechos, es todavía un pendiente. En la Defensoría seguimos planteando desde nuestras diversas instancias, la necesidad de remover todos los obstáculos que impliquen exclusión, diferenciación discriminatoria, violencia, estigmatización y autoritarismo por razones de orientación/preferencia/identidad sexual.

La Defensoría, impulsan acciones para el fortalecimiento del Estado democrático que garantice a sus habitantes sin discriminación alguna, la libertad, la dignidad, la igualdad y la justicia. Y así lo manifestamos en el año 2010 cuando se discutía a nivel nacional la posibilidad de llevar a cabo un referéndum para que fuera una mayoría la que decidiera sobre los derechos de una minoría sexual. La Sala Constitucional frenó esta posibilidad y eso pone un límite al accionar de los sectores que se oponen al reconocimiento de los derechos de esta población. La mayoría no puede decidir si una minoría tiene o no tiene derechos. Aún cuando ciertamente se han logrado derechos puntuales en los últimos años que evidencia una cierta apertura, lo cierto es que la equiparación de derechos no se ha logrado en Costa Rica.

Hoy por hoy, estamos en una suerte de *impasse,* que no favorece a nadie: ni a las mayorías ni a las minorías ni a la democracia, todo lo contrario, causa lesividad y perjuicios. Estamos frente a una situación de discriminación por omisión no resuelta en el caso de parejas del mismo sexo. Costa Rica no ha dado el salto para transitar del sistema de "*liberalismo sexual*"

(que permite la existencia, no la prohíbe) al sistema de *derechos sexuales* (que reconoce expresamente la existencia y legisla sobre los derechos y mecanismos de protección). Las bases jurídicas están dadas para que este salto tenga lugar, la discusión está planteada en el escenario político-partidario del primer poder de la República y es allí donde debe resolverse. Y en esta resolución, es clave e indispensable la participación de la ciudadanía que impulse y demande estas reivindicaciones. Otros temas como derechos de las personas transexuales, transgénero y travestis están por perfilarse y discutirse desde diversos foros.

VII. Juventud, el presente de la vulnerabilidad

Visibilización de la población joven y su construcción de ciudadanía. Los procesos pedagógicos desarrollado buscan en su conjunto el empoderamiento de las personas, orientado a la construcción de ciudadanía por medio de información y formación en Derechos Humanos, así como en Políticas Públicas, con el objetivo de reforzar habilidades y actitudes para la participación y la denuncia. El caso de la población joven reviste un reto particular, y es que han sido estigmatizados como personas que no les interesa, que no participan o que simplemente no comprenden estos procesos democráticos.

El proceso del Proyecto IBSEN y el trabajo de cerca con jóvenes de todo el país, pone en evidencia la falta de espacios que involucren a la población joven costarricense, y que fomenten la construcción de ciudadanía más allá del adultocentrismo; no solo en la educación formal, sino desde las comunidades, y las organizaciones de base comunitaria. Pocos docentes y líderes comunales se comprometen con la apertura de espacios para dialogar, construir y cimentar una ciudadanía democrática; se visualiza como algo "extra-curricular" que no es evaluado en los centros educativos, ni mucho menos en los centros de educación técnica o superior. La comunidad en general visualiza al joven como vago, delincuente en potencia y desinteresado de la realidad nacional.

La Defensoría por medio de esta iniciativa apostó por la población joven en la construcción de una cultura de paz, de abrir espacios a la sociedad civil joven, y así que ellos y ellas aporten en sus comunidades como promotores culturales de Derechos Humanos, dándoles voz y herramientas de participación, de denuncia y de ciudadanía activa. Después de involucrar a jóvenes de todo el país (Alajuela, Cartago y San José y Limón, incluyendo poblaciones afro e indígenas), con un proceso pedagógico informal, se puede dar fe del cambio en las personas, en su entorno, así como en la posibilidad percibida de generar cambio y de participar activamente para alcanzarlo. Los y las jóvenes participantes en el proyecto IBSEN manifiestan haber transitado de una pasividad a una pro-actividad por sus ideales, así como por el mejoramiento de sus comunidades; manifestaron haber aprendido a trabajar en colectividad, no solo entre personas jóvenes organizadas, sino con otras alianzas de empresas, colegios, sociedad civil en sus comunidades, así como instituciones prestatarias de servicios.

La propuesta de reforzar la aptitud de participación tiene la intención de ampliar la comprensión de derechos humanos hacia la cultura local y el aporte a la identidad colectiva que es variada, enriquecida con diversas cosmovisiones y que conforma la identidad nacional. Todo con miras a que los y las participantes sientan el deseo de participar y disfrutar para poder distinguir, discriminar y valorar su cultura y extender el alcance de sus aspiraciones en la música, en el teatro, en la danza, en la pintura o en cualquier otra forma cultural desde los

derechos humanos. La diversidad de acciones, actividades y encuentros permiten abrir las ventanas al arte a la promoción de derechos humanos, así como propuestas puntuales que puedan servir de base para ampliar los criterios de inserción social a grupos vulnerados y de las cuales se pueden apropiar comunidades o instituciones.

El trabajo en educación en derechos humanos por medio del arte, sin caer en la seducción de inclinarnos por la impresión artística solamente, fue un reto en todo momento en el proceso completo, sin perder de vista que lo más importante acá no es sólo las expresiones artísticas convertidas en propuestas concretas: desde las propuestas pedagógicas del arte, la gama de opciones y de posibilidades es enorme y permite tener en la creatividad un campo libre para la imaginación. Los y las jóvenes demostraron que a partir de oportunidades, así como con una mediación pedagógica orientada a la construcción de ciudadanía, son capaces de volar, de aportar a la sociedad, de trascender las etiquetas que se han asignado por su edad. Como promotores y promotoras culturales en sus comunidades, continúan de manera autogestionaria desarrollando proyectos y compartiendo una mensaje de esperanza, y de respeto por los Derechos Humanos. Desde la Defensoría se ha dado seguimiento a estas acciones, apoyando su realización, así como promoviendo nuevos espacios de participación comunales, y encuentros juveniles en los que se compartan nuevas experiencias y se revitalice la energía de este grupo tan importante de la población, que sigue exigiendo su espacio como presente de la patria.

Seguimiento al proceso IBSEN: "Jóvenes en Acción" Por medio de una convocatoria a aquellos jóvenes que participaron en todas las fases del Proyecto Ibsen, se les invitó a participar como representantes en la XVII Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (F.I.O), celebrada en San José en octubre del año 2012. La Asamblea de la FIO como foro de discusión para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de las instituciones defensoras de América Latina desde la perspectiva de fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de Derechos Humanos, abría una ventana para esta delegación juvenil, brindando la oportunidad de exponer sus ideas e interactuar con representantes de toda la región. Además, se buscaba con esta convocatoria mantener la vigencia que estos y estas jóvenes habían venido manifestando en sus entornos culturales locales. Adicionalmente había un interés particular de la Defensoría de seguir apostando por el aporte joven, y de valorar y preservar el aprendizaje de la Educación en Derechos Humanos como promotores y promotoras culturales.

Con la experiencia del 2010 al 2011 sobre la forma, magnitud e impacto de la experiencia de la Educación en Derechos Humanos y el recurso del Teatro de Ibsen como motivación formadora; se buscó que estos promotoras y promotoras culturales expusieran por medio de variadas formas de apropiación de sus roles en sus comunidades, en sus diversidades culturales, étnicas, etarias y geográficas.

Ejemplo de una canción compuesta por uno de los jóvenes habitante de Shiroles, Talamanca:

Is a shkēna, yê kie Kenneth Mayorga, yê sērkē Shiroles, Talamanca, Limón, yê dor a ä pakekē wês yer iyį yawekē. Yê dor sê, ena yê ditsewo dor kolküak.	Hola como están, mi nombres es Kenneth Mayorga, vivo en Shiroles, Talamanca, Limón, aquí les cuento los procesos en lo que participado, soy indígena de Talamanca, y mi clan es REY DE LOS PECES.

Yo quiero, yo quiero hoy cantar

Yo quiero, yo quiero hoy gritar

Me quiero, me quiero expresar

Y mis derechos al mundo proclamar.

Aquí me vengo a presenta como joven demostrar

Mi libertad de expresión por eso canto mi canción

No quiero más racismo, tampoco quiero egoísmo

Lo que quiero es humildad, quiero amor y unidad.

Es hora de ser feliz, aprendamos a vivir

Con todas las personas de otros pueblos convivir

Respeto merezco yo y respeto merecen ellos

Y si todos nos respetamos nuestro pueblo será bello.

Kenneth Mayorga (Shiroles, Talamanca)

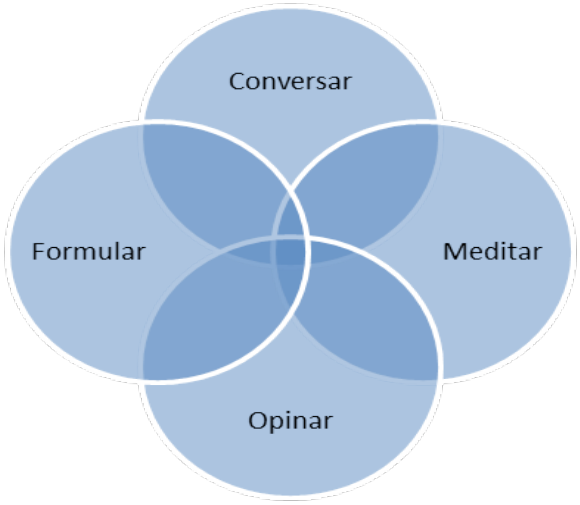
Sistematización de la experiencia pedagógica. La Defensoría produce el documento "Educación en Derechos Humanos y la Creatividad: nuestra metodología", como uno de los productos finales del Proyecto "Consolidación de los Derechos Humanos y el Teatro de Ibsen" (2008-2012), que contó con la asesoría técnica y administración financiera del PNUD-Costa Rica y con el auspicio del Gobierno del Reino de Noruega. En este documento, se sistematiza las experiencias pedagógicas que se desarrollaron durante la ejecución del proyecto, del trabajo realizado tanto en Costa Rica como en Guatemala bajo la dirección de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. Estas experiencias han sido documentadas en la medida de lo posible, bajo una ruta crítica lo más semejante posible, modela el recorrido, creando un "ABC" para compartir con las y los lectores desde donde partimos y donde llegamos, sus productos y principales hallazgos.

El Proceso pedagógico fue planteado bajo una mirada holística tanto desde el entorno social, económico, político, civil como cultural y personal de los y las participantes. No está encerrado en un modelo hermético, prehecho o preconcebido. Cabe contemplar aquí la edad, la etnia, la religión, la nacionalidad, las prácticas culturales y sociales que modifican y activan

las formas de percepción y con ello determinar los mecanismos de abordaje. Es una primera mirada a lo que se tiene y potenciarla a lo que se puede. Para que las estrategias pedagógicas tuviesen el necesario y suficiente contenido comunicacional con los y las participantes, deberán ser asertivas, niveladoras, centradas en los principios de respeto, dignidad, cooperación y de interdisciplinariedad, todo dentro de una ética del cuidado como sostiene Leonardo Boff. Es decir, debe dar cabida al phatos, recuperar el eros y reinventar la lógica del corazón.

Como el conocimiento de los derechos humanos debe ser transversalizado por la ética del cuidado, se ofrece la posibilidad de educar para abrir, "la puerta hacia la libertad, a la autonomía y hacia la emancipación de las personas, de ahí que el trabajo ofrezca la posibilidad de educar sujetos y sujetas de derechos que, además, se conviertan en multiplicadores , y sea posible humanizar los procesos de la sociedad como un todo frente a un mundo que se reconstruye desde la individualidad, lo competitivo, lo confrontador, lo singular frente a lo colectivo, a la colaboración, al consenso y a lo general. Tal bagaje de conocimientos, sensibilización y comprensión abre el camino para elaborar el siguiente esquema:

- Promover valores
- Construir desde sus historias de vida
- Promover el cumplimiento de sus aspiraciones



La experiencia binacional puso en evidencia que las y los jóvenes y las personas participantes de las comunidades, manifiestan sus diferentes necesidades, sin embargo hay un común denominador en todas las propuestas y fue la desigualdad como denuncia. Desigualdad que evidencia discriminación y las condiciones diversas de la pobreza y particularmente las desigualdades en el uso del poder económico, cultural, social y político.

La metodología participativa requiere de cuatro tiempos

De la experiencia obtenida después de diez años de ejercicio en promoción en derechos humanos, constatamos que sin participación colectiva no hay intercambio y no hay enriquecimiento en el conocimiento, en la comprensión y en la producción de pensamiento. El conflicto, el disenso y las contradicciones debe ser el punto central para propiciar los aprendizajes. Es, asimismo un procedimiento para aprender a tener opiniones y juicios críticos sobre los sucesos, situaciones o expectativas que tengan de sus vidas. Para verse como sujetos y sujetas de derecho en dignidad y justicia se requiere de muchos caminos pedagógicos. Se sugiere:

a. Conversar para promover ideas
b. Meditar para producir pensamiento
c. Deliberar para opinar
d. Formular para aprender

El resultado material del proceso puede ser consultado en los materiales anexos que se suministran con este documento y forman parte de la llave USB y de los DVDs adjuntos, que han sido recopilados bajo la premisa de dar los insumos para la replicabilidad de la experiencia centroamericana llevada a cabo en los años 2008-2012 y que ha dado experiencias enriquecidas con las visiones de los y las jóvenes y las propuestas de personas adultas que han compartido este trabajo y habiéndolo puesto en práctica, saben que si es posible. La Defensoría de Costa Rica así como la Procuraduría de Guatemala, están anuentes a que sus materiales sean consultados en sus sitios web y también que sean utilizados en las tareas de sus competencias para hacer llegar a todos los rincones, un método, una experiencia y una esperanza para formar mejores personas en pos de un mundo en donde se cumplan los postulados de la resolución 2004/71 de la Comisión de Derechos Humanos que dice que la educación en derechos humanos tiene por objeto fomentar el entendimiento de que cada persona comparte la responsabilidad de lograr que los derechos humanos sean una realidad en cada comunidad y en la sociedad en su conjunto. En este sentido, contribuye a la prevención a largo plazo de los abusos de derechos humanos y los conflictos violentos, a la promoción de la igualdad y el desarrollo sostenible y al aumento de la participación de las personas en los procesos de adopción de decisiones dentro de los sistemas democráticos.

VIII. Justicia retributiva en Ley de Justica Penal Juvenil

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. Por eso la Defensoría pretende llegar a la juventud, a la niñez para que se conozca esta Ley, pero principalmente a todas aquellas personas involu-

cradas 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 que el o la joven inicia un proceso de infracciones o "travesuras", 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 la persona menor 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, la cual consideramos 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.

Como resultado de este trabajo se generaron dos grandes productos:

Un Dossier denominado "Buenas Prácticas para un derecho penal juvenil democrático y garantista, el cual contiene un desplegable con la Ley de Justicia Penal Juvenil resumida, reseña histórica de la Ley de Justicia Penal Juvenil, estadísticas sobre denuncias presentadas en las fiscalías penales juveniles por provincia en relación con la población Penal Juvenil atendida en Costa Rica. Entradas y salidas de denuncias en las fiscalías penal juvenil en el período 2008 y 2009, una explicación sobre la suspensión del proceso a prueba, la ruta de la denuncia y el rol de las partes. Se aporta también una reseña sobre la creación de la Red de Apoyo Interinstitucional en el servicio a la comunidad, relatos de experiencias vividas por parte de los y las jóvenes, así como las acciones derivadas de las políticas públicas dirigidas a la población menores de edad, el dossier aporta también un glosario con términos que se utilizan en los temas relacionados con los sujetos menores infractores en la aplicación de la Ley de Justicia Penal Juvenil.

El segundo producto que derivó de esta sistematización fue un video con las experiencias narradas por los diferentes actores de la Red de Apoyo de Cartago.

La socialización de la experiencia de la Red indicada e relevante por:

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 población joven.

La sistematización realizada se organizó en siete momentos que a continuación detallamos

El primer momento consistió en construir una visión del problema y su atención a nivel nacional:

En este primer momento, se plantearon los siguientes objetivos:

Reconstruir la experiencia de la Red de Apoyo de Cartago como una forma de aportar a la reflexión teórica sobre la exigibilidad y la justicialidad de los derechos de las personas menores de edad en conflicto con la ley.

Aprehender la mirada sobre la realidad que tienen las personas menores de edad en conflicto con la ley acerca de las medidas de suspensión de la pena.

Desde el 2008, el Juzgado Penal Juvenil de Cartago puso en ejecución el proceso de Suspensión del Proceso a Prueba, para las y los jóvenes a quienes se consideraba infractores de la ley penal juvenil. Lo que se inició como una coordinación interinstitucional para identificar proyectos comunitarios, que acogieran a las y los jóvenes para el cumplimiento de las denominadas penas alternativas, no carcelarias, se convirtió con una Red en la que participan instituciones y organizaciones interesadas en respaldar a la población juvenil, para distanciarse de las condiciones que les colocaron en conflicto con la ley.

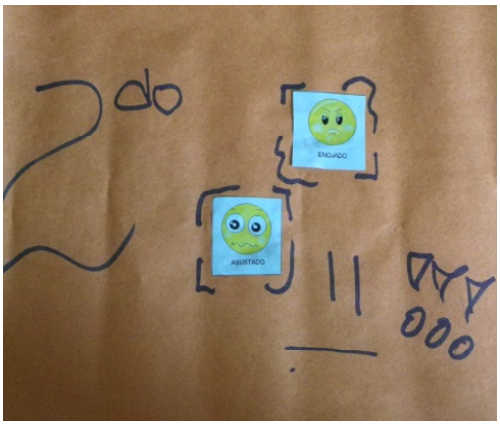
Favorecer el intercambio de experiencias para obtener una mejor compresión del trabajo de la Red de Apoyo de Cartago y potenciar sus habilidades para documentar y analizar su experiencia.

Establecer las lecciones derivadas del proceso impulsado por la Red de Apoyo de Cartago para su utilización en el diseño y la ejecución de experiencias de similar naturaleza en los Juzgados Penales Juveniles del país.

En el segundo momento se realizó el abordaje metodológico utilizado para la reconstrucción de la experiencia de Cartago, mediante los siguientes momentos:

Elaboración del marco conceptual sobre la adolescencia, descripción del contexto, reseña del marco normativo, reconstrucción del proceso seguido por las y los actores.

Se revisaron 51 expedientes que ingresaron a la Defensa Pública del Juzgado Penal Juvenil de Cartago en período 2009-2010, y que se encontraban cerrados porque la persona había cumplido satisfactoriamente con las medidas que le señaló el juez, o la jueza. Dichos expedientes permitieron obtener información sobre el grupo familiar, los datos personales de la persona menor de edad, domicilio, estudio, trabajo y delito por el que se procesó. Dicho trabajo se realizó en la sede del Juzgado, lo que permitió hacer una observación participante de la cotidianidad de quienes laboran así como de las personas usuarias.



Con un grupo de diez adolescentes se les invitó a formar parte de los grupos focales y observar sus condiciones de vida. Paralelamente se realizaron visitas a diferentes instituciones y organizaciones que pertenecen a la Red de

Apoyo, igualmente para obtener versiones in situ del trabajo comunal que los y las jóvenes hacen.

Se concluyó esta etapa con una reflexión crítica de la experiencia.

En el tercer momento se desarrolló el marco conceptual utilizado para acercarse a la experiencia y que remite a los factores influyentes en el conflicto con la ley durante la adolescencia. y se aprecia un consenso sobre la necesidad de tratarlo integralmente; en consideración a los factores explicativos de dicho fenómeno a saber:

- El adultocentrismo
- Los medios de comunicación
- El consumismo
- Los espacios de recreación
- La oferta educativa,
- El desempleo
- Las drogas
- Los patrones de género y adolescencia
- Los derechos humanos.



Sin lugar a dudas este marco conceptual indica que las instituciones del Sector Público tienen una tarea para responder a la prevención de la delincuencia juvenil en conjunto con las familias y las comunidades.

En el cuarto momento se trabajó directo con las y los actores que intervienen en la aplicación de las medidas de sanción alternativa, y que participan de la denominada Red de Apoyo de Cartago.

Para los efectos de comprender el escenario en el que se desarrollan las y los menores de edad en conflicto con la ley, se desarrolló una descripción de los resultados de estudios especializados que dan cuenta del ejercicio de los derechos a la educación, a la salud y a una vida digna.Para los efectos se revisaron estadísticas en Educación, Salud, Situación económica, Población Menor de Edad en Conflicto con la Ley en Costa Rica, La persona menor de edad infractora en la Provincia de Cartago, Relación edad-infracción, Actividades realizadas por la persona menor de edad infractora, Uso de Drogas, Situación familiar, Lugar de residencia.

El quinto momento consistió en la compilación de la normativa en relación al proceso judicial que se lleva a cabo con las personas adolescentes en conflicto con la ley, particularmente en Cartago. Siempre con el objetivo de darla a conocer a otros grupos comunitarios.

Se reseña la normativa relativa al procesamiento judicial de la persona menor de edad en conflicto con la ley, particularmente en el Juzgado Penal Juvenil de Cartago por el énfasis en las medidas socioeducativas. Se presentan las posibilidades con que se cuenta para enfrentar el problema y los actores involucrados en el expediente en trámite. Asimismo la normativa en la que basa la ley de justicia penal juvenil:

- Directrices y normas para la aplicación de la ley a menores de edad
- Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Adolescente (Reglas de Beijing)
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio)
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices del RIAD)
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Adolescentes Privados de Libertad
- Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña (1989)

En sexto momento que consistió en la recopilación de las vivencias de los actores participantes en la Red de Apoyo de Cartago, desde las cuales es posible derivar las buenas prácticas y las lecciones que dicta la experiencia.



En este momento se realizaron múltiples reuniones con el equipo de trabajo del Poder Judicial y con las Organizaciones participantes de la Red y los y las jóvenes participantes de la Suspensión del Proceso a Prueba.

La sistematización se cierra con el sétimo momento que consistió en la elaboración de las conclusiones fundamentadas en el aprendizaje obtenido del proceso y las recomendaciones que a nuestro criterio, deben de tomarse en cuenta para mejorar la implementación de Redes similares en otros juzgados penales juveniles del país y de otros actores en la producción de conocimiento y el desarrollo de programas y proyectos que conviertan el derecho a una vida digna en una realidad, para las personas menores de edad en conflicto con la ley.

Principales conclusiones de la sistematización

El desarraigo y la exclusión social están en las bases estructurales del conflicto con la ley: La experiencia sistematizada, mostró que un sector importante de las y los jóvenes no encuentran una razón para sentirse "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."

Defensoría de los Habitantes, 2013

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 presos 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.

No hay derechos cuando no se es persona: Las y los jóvenes participantes de la sistematización manifestaron desconocer la existencia de la ley penal juvenil así como de sus derechos humanos. Por ello, se naturalizan conductas de abuso como el arresto policial, la requisa, los tocamientos sexuales y la agresión verbal de los policías.



Uno de los casos documentados en esta investigación da cuenta de que una joven considerándose inocente por el delito del que se le acusó, decide aceptar la culpa y cumplir con una medida de suspensión del proceso a prueba, para evitar el asedio policial y el riesgo de exponerse a situaciones de violencia durante el desarrollo del proceso judicial. Las y los jóvenes consideran que la justicia tiene clases sociales, pues los políticos no son tratados como delincuentes mientras que a ellas y

ellos les tratan así por hechos evidentemente menores. Reclaman que existen prejuicios sobre ellas(os), pues se asume que todos son vagos y por consiguiente todos son delincuentes. Frente a esas percepciones, no hay derechos que valgan.

Las y los jóvenes llaman la atención de que el sistema de justicia, se ocupa de ellas y ellas solo durante el cumplimiento de las medidas que se les aplican. Una vez concluida la suspensión del proceso a prueba, por lo que muchas veces se enfrentan sin apoyos para fortalecer su proyecto de vida, ya que son objeto de discriminación por quienes conocieron de su situación de conflicto con la ley. No obstante, agradecen la experiencia les permitió entender que habían cometido errores, y que estaban obligados a repararlos como parte de sus deberes para con la sociedad.

Discursos versus recursos: Los recursos que se emplean en la Red de Apoyo de Cartago son insuficientes, pues se cuenta con muy poco personal para atender todos los casos concernientes a la Ley Penal Juvenil, provocando que en algunos casos el defensor público llegue a conocer al o la menor en la audiencia frente al juez. El reconocimiento que ha recibido el Juzgado Penal Juvenil de Cartago de parte de las autoridades del Poder Judicial, no se ha traducido en una mayor asignación de recursos, para atender de manera más oportuna las necesidades de las y los jóvenes en conflicto con la ley, así como para cumplir el rol de facilitador del proceso de suspensión a prueba, para involucrar de forma más activa a los y las actores involucrados como son la familia, los centros educativos, los centros de trabajo, entre otros.

Asimismo, se advierte el riesgo de encapsular la experiencia de Cartago, si no se logra ampliar la cobertura de la misma, para lo cual se necesita de equipos de trabajo interdisciplinarios en los diferentes juzgados del país.

Las instituciones y las organizaciones de la Red de Apoyo de Cartago: Las personas representantes de la Red de Apoyo señalaron que un aprendizaje muy importante que han obtenido es que no se deben dejar influenciar por los estereotipos discriminatorios en la relación con las y los jóvenes. El contacto establecido contribuyó a establecer lazos de amistad y de compromiso de las personas menores de edad con los servicios que prestan, al punto que cumplen sus horas y continúan asistiendo. El personal de las instituciones u organizaciones observaron una posición crítica frente a las condiciones que les llevaron a entrar en conflicto con la ley, y a valorar el trato que se les da, porque se sienten tomados en cuenta, que hay personas que les esperan y se benefician del aporte que hacen a la comunidad.

El personal de las instituciones y organizaciones hicieron una apuesta por construir una nueva forma de relacionamiento con las personas menores de edad en conflicto con la ley y agradecen la oportunidad que les dio el Juzgado Penal Juvenil de Cartago, porque son muchos los logros por exhibir y muy pocos los desencantos sufridos, que en la mayoría de los casos no provienen de las y los jóvenes, sino de las personas adultas que tienen la obligación de proteger sus derechos. Se encuentra reticencia de algunas instituciones estatales, planificación inflexible o lecturas parciales de su capacidad de actuar que deberá revisarse.

Los desafíos para garantizar los derechos de las personas menores de edad Nuevas formas de abordar el conflicto con la ley: La pertinencia de fortalecer y difundir la experiencia de la Red de Apoyo de Cartago, deriva de que es una experiencia positiva, novedosa y creativa de enfrentar el conflicto con la ley. Para ello se requiere que las y los decisores de las instituciones públicas y las organizaciones privadas asuman la responsabilidad que les

compete, para abrir oportunidades a las y los jóvenes, provocando una ruptura estructural de su relación con las situaciones que generan delito o infracción. Otro aspecto importante es el fortalecimiento de la capacidad de resiliencia para generar respuestas asertivas para enfrentar los acontecimientos desestabilizadores. Así como para contribuir a que la persona menor de edad aprecie la dimensión de sus acciones y se proyecte a futuro.

Las obligaciones del Estado: El Estado tiene la importante responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas públicas, que garanticen los derechos fundamentales en forma eficiente y eficaz. Se requiere un Estado funcionando integralmente, que comprenda que la incidencia de jóvenes en conflicto con la ley penal es generalmente "episódica" y que una adecuada intervención, puede y debe garantizar que ellas y ellos no sean expuestos otra vez al sistema penal juvenil; tomando en cuenta que una desacertada intervención tiene incalculables consecuencias negativas. Cumplir con las necesidades de una persona joven en conflicto con la ley penal se torna difícil cuando las respuestas son parciales, descoordinadas o contradictorias. La prevención de la conducta delincuencial debe servir como eje para armonizar diferentes estrategias, que dirigidas a las personas menores de edad, puedan alejarlos de los riesgos que están permanentemente presentes en la sociedad; en consecuencia ingreso a programas educativos, es una premisa fundamental, así como el mejoramiento en la distribución de la riqueza nacional que todas y todos generamos, pero que no disfrutamos en la misma proporción.

El papel de la institucionalidad pública: Seguidamente, se hace un recuento de las tareas que deben asumir las instituciones del Estado para contribuir al ejercicio pleno de los derechos de las personas menores de edad en conflicto con la ley.

a. Ministerio de Educación Pública:

Mejorar la oferta educativa incorporando en el currículo planes que respondan a las diferentes necesidades de las personas menores de edad, tomando en cuenta zona geográfica donde viven, oferta laboral, capacidades y aptitudes, entre otros

Incorporar un eje sobre el tema de Ley de Justicia Penal Juvenil en el currículo de la educación secundaria para desmitificar la idea de que la ley solo se aplica a las personas mayores de edad.

Revisar y establecer una oferta educativa permanente y sostenida en el Centro Penal Zurquí

b. Poder Judicial:

Girar directrices para que la Suspensión del Proceso a Prueba se instaure en todos los Juzgados Penales Juveniles y de Familia de nuestro país, proporcionando el presupuesto y la información necesaria para su implementación, con especial énfasis en aquellas provincias en donde las estadísticas presentan el índice más elevado de menores infractores de la Ley de Justicia Penal Juvenil.

Sensibilizar en derechos humanos a los y las funcionarias que tienen relación directa con los y las jóvenes infractoras de la Ley de Justicia Penal Juvenil.

Elaborar una publicación digital sobre el abordaje metodológico de la suspensión del proceso a prueba, que facilite la socialización de la experiencia, y que sirva de invitación a las institu-

ciones relacionadas con la atención de las personas menores de edad en conflicto con la ley, para que cumplan con sus obligaciones.

c. Patronato Nacional de la Infancia:

Destinar los recursos necesarios para que controle, vigile y garantice que la persona menor de edad sea víctima o victimaria, al tenor de lo que establece el artículo 43 de la Ley de Justicia Penal Juvenil.

Cumplir con su obligación de órgano rector y hacer monitoreo de cumplimiento de derechos por parte de las instituciones involucradas en los procesos judiciales en donde están presentes menores de edad.

d. Fuerza Pública:

Establecer un protocolo de detención de personas menores de edad.

Preparar en Derechos Humanos a los y las oficiales.

Crear espacios de detención para menores de edad en donde no estén expuestos ni compartiendo celda con adultos.

En la requisa se debe hacer un acta de decomiso para que los objetos de valor les sean entregados a las personas menores de edad una vez que queden en libertad.

Efectuar una comunicación inmediata a la familia del o la joven detenida para que un mayor de edad se apersone a acompañar el proceso y el debido retiro del o de la menor de edad de las instalaciones de la Fuerza Pública.

Establecer con claridad las causas de una requisa, para evitar que se aplique indiscriminadamente, en situaciones como la reunión de las y los jóvenes para conversar en espacios públicos.

e. Instituto Nacional de Aprendizaje:

Es necesario y fundamental que el INA establezca un módulo especial que permita que los y las jóvenes infractoras tengan un acceso efectivo a los cursos que imparten y al desarrollo de las capacidades que requieren para vincularse con éxito al mercado laboral. Es esencial flexibilizar la oferta.

f. Instituto Mixto de Ayuda Social:

Desarrollar una política integral, para garantizar a las y los jóvenes el acceso a los recursos que les permita disfrutar de una vida digna, como lo establece el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica.

Identificar a aquellas familias con niños, niñas y adolescentes en riesgo y reforzar la acción preventiva con las organizaciones de la sociedad civil de la comunidad.

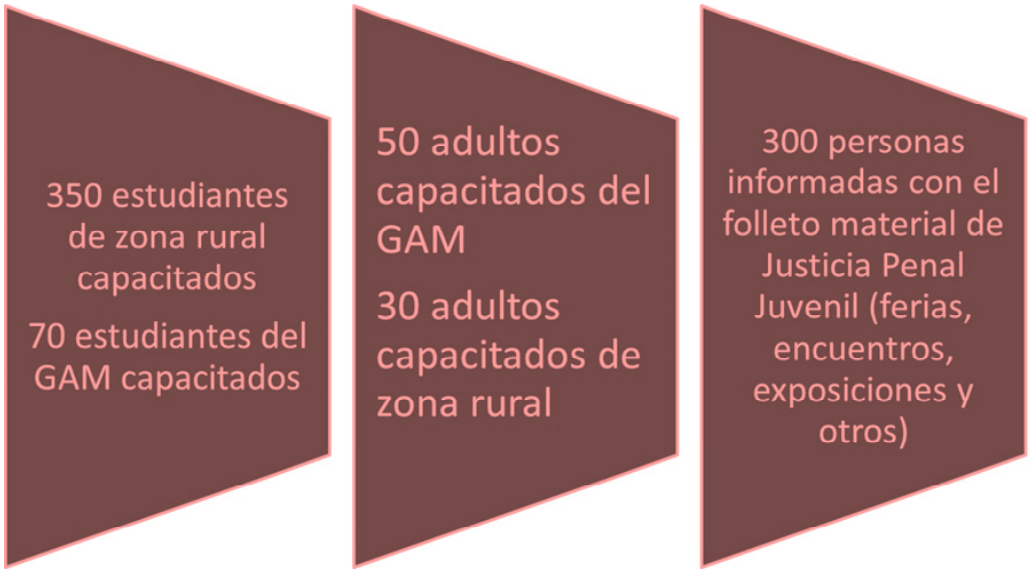
g. Defensoría de los Habitantes:

Monitorear el cumplimiento de la normativa y los protocolos nacionales e internacionales de atención a personas menores de edad en conflicto con la ley.

Impulsar talleres sobre la Ley de Justicia Penal Juvenil con un enfoque social en comunidades vulnerables y con altos índices de infractores juveniles. Desarrollar un plan de atención y prevención con instituciones, familias y comunidades.

Realizar coordinaciones con el Poder Judicial para iniciar talleres a los operadores judiciales sobre derechos humanos y presentar los resultados de la sistematización de la Red de Apoyo de Cartago.

A partir de este momento se inicia un espacio de interlocusión con la comunidad nacional para que juntos se trabaje en la prevensión y atención de juventud en vulnerabilidad. Durante el 2012 se han realizado siete talleres con población joven y adulta con resultados excelentes.



El acceso a la justicia de la población juvenil es un tema de relevancia en la institución, es así como se ha dado seguimiento a la justicia retributiva iniciado desde el año 2010.





También ha sido llamada la Defensoría por diversos colectivos de la población económica activa que enfrentan el hostigamiento laboral con una impunidad que los despoja de su derecho al empleo de calidad.

IX. Proceso Mujeres Migrantes

Durante el año 2012, la Defensoría de los Habitantes dio continuidad al proceso iniciado en el año 2010 en alianza con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para la formación en derechos de mujeres nicaragüenses migrantes de La Cruz y Liberia (Región Chorotega).



Foto: Encuentro Mujeres Migrantes Liberia y La Cruz, realizado en Liberia, noviembre de 2012

Como se ha indicado en anteriores informes, la mayoría de las mujeres migrantes que iniciaron en este proceso no contaban con documentos migratorios al día o carecían totalmente de ellos; tampoco habían tenido acceso a la educación formal (muchas de ellas no sabían leer ni escribir); todas eran mujeres en extrema pobreza o pobreza.



Los temas que la Defensoría desarrolló para este año fueron:

- Derecho a una vida sin violencia
- Derechos de familia
- Derecho al trabajo
- Derecho a la organización y a la participación ciudadana
- Derecho a la libertad y a la no discriminación

El INAMU por su parte, desarrolló temas como derechos a la salud y a la educación.



Foto: Encuentro Mujeres Migrantes Liberia y La Cruz, realizado en Liberia, noviembre de 2012

Todos estos temas fueron mediados pedagógicamente y adecuados específicamente para la población, es decir, que los temas fueron abordados desde el enfoque de derechos humanos con técnicas propias de educación popular incorporando la perspectiva de género y migratoria.

La regularización de los trámites permite un mayor nivel de empoderamiento de las mujeres; reducción de la revictimización y mayores niveles de participación ciudadana y ejercicio de sus derechos en general. Para la Defensoría, participar en este proceso es de especial relevancia en tanto se contribuye a la generación de cambios dirigidos hacia una sociedad más democrática, justa, equitativa e inclusiva, que garantice igualdad de oportunidades y disminuya las brechas existentes entre mujeres y hombres, reconociendo la diversidad cultural como un factor a considerar en las políticas y acciones estatales y donde sea visible la condición de migrante para garantizar el disfrute de los derechos humanos.



Foto: Encuentro Mujeres Migrantes Liberia y La Cruz, realizado en Liberia, noviembre de 2012

X. Premio Calidad de Vida.

Esta es una iniciativa que se origina en la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica en 1992, con el propósito de dar reconocimiento a las personas, entidades públicas y organizaciones que con su labor, generan un impacto en la calidad de vida de los yas habitantes en las comunidades costarricenses.

En la organización del premio participan la Defensoría y posteriormente se fueron incorporando las otras Universidades Estatales y el CONARE. La Defensoría de los Habitantes

funge como sede de la Secretaría Ejecutiva la cual coadyuva en la organización, ejecución, seguimiento y evaluación, apoyada en esa labor desde el año 2003 por el Área de Promoción y Divulgación de esta instancia y los representantes universitarios y de CONARE nombrados como comité organizador.

Estructura organizativa:

Comité Organizador. De conformidad con lo establecido en el Reglamento que rige el Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida, se cuenta con un Comité Organizador, apoyado por una Secretaría Ejecutiva asignada por la DHR[12].

Estudiantes colaboradores del TCU. Se cuenta con la colaboración de estudiantes de Trabajo Comunal de la Universidad de Costa Rica, con gran dedicación y compromiso.[13]

Jurado Calificador El Jurado Calificador fue nombrado y juramentado por la señora Defensora de los Habitantes. Para la edición 2011 estuvo constituido por:

- Presidenta: Sra. Elizabeth Ramírez
- Yolanda Rojas Rodríguez
- Sr. Mirta González.

Primera Etapa, evaluación del proceso anterior. De cara a este nuevo proceso el comité se enfocó en evaluar el proceso del año 2010 con el fin de identificar aspectos en los cuáles se presentaron debilidades o bien destacar los mayores aciertos del mismo, siempre con el objetivo de mejoramiento y transparencia.

1. Inscripción del Premio: Se consideró que era importante continuar con este trámite.
2. Revisión de Reglamentos: Se propuso como una de las metas para este periodo dar una revisión completa y exhaustiva del reglamento con el fin de mejorarlo y definir mejor las funciones del comité y del jurado calificador.
3. Revisión de las Herramientas: Se planificó hacer una revisión conjunta de las herramientas involucradas en el desarrollo del premio, desde los formularios de inscripción hasta las herramientas para la evaluación de candidaturas.
4. Apoyo financiero y divulgación: Se acordó realizar las solicitudes respectivas en las diferentes instituciones de los materiales gráficos y demás insumos a la mayor brevedad posible. Además se sugiere comenzar a realizar los diversos trámites para la consecución de los recursos orientados a la divulgación, confección de estatuillas, reconocimientos, alimentación para reuniones y lo respectivo al acto de premiación.

12 César Alonso Sancho, Representante de la Universidad Estatal a Distancia, quien preside, Melania Solano y Marielos Arias, Representantes de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica. Alicia Mata, Representante de la Universidad de Costa Rica. Dora Cerdas, Representante de la Universidad Nacional. Rosa María Arias, representante del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Gerardo Mondragón, representante de la comunidad nacional. Hannia Silesky, Lorena Montero, Jacqueline Romero Solano, Representantes de la Defensoría de los Habitantes de la República.

13 Mariela Quesada Gamboa. José Pablo Serra Arias. Diego Hernández Castillo. Andrea Morales Araya. Christian Valverde Mora. Juan Pablo Rojas Sossa. Priscilla María Truque Salto. Angie Delgado Segura. Sybil Sáenz Aragón. Sergio Torres Acuña.

Organización y divulgación

Se ratificó el nombramiento de los representantes universitarios para conformar el comité organizador.

Se coordinó y realizó un acto oficial de apertura en la misma línea de la edición anterior, que se llevó a cabo en el auditorio de CONARE, con la participación de los rectores y rectora de la UNED, TEC y UNA, además de la Defensora de los Habitantes Ofelia Taitelbaum Yoselewich. Esta actividad se enmarcó en una exposición de arte y una conferencia denominada: "El aporte del arte a la calidad de vida" del artista nacional Lic. Efraín Hernández, académico de la Escuela de Arte y Comunicación Visual de la Universidad Nacional (UNA).

En esta edición se hizo un esfuerzo por usar la mayor cantidad de medios posibles para la divulgación del premio, en este sentido se utilizaron gracias a la contribución de la Municipalidad de San José los "Mupis" publicitarios colocados en diferentes sectores estratégicos del área metropolitana, así como las publicaciones en los periódicos institucionales "*Acontecer"* de la Universidad Estatal a Distancia, "*Semanario Universidad*" de la Universidad de Costa Rica, "*Campus*" de la Universidad Nacional e "*InformaTEC"* del Instituto Tecnológico de Costa Rica así como en los diarios nacionales.

En este mismo esfuerzo se distribuyeron brochures informativos con la ayuda de los estudiantes colaboradores y miembros del comité, a través de las diferentes sedes de las universidades para lograr una mayor cobertura de la campaña.

- Se recurrió al envío de correos electrónicos, con el fin de abarcar otras poblaciones que tienen acceso a este tipo de tecnología, tales como empresas, organizaciones de la sociedad civil, institutos académicos a lo interno de las Universidades, listas de medios de comunicación, profesores y profesoras, profesionales de diversas áreas, entre otros.
- Se estableció un enlace con la Oficina de Divulgación de la UCR, y gracias a ellos, se publicó la apertura del Premio en el sitio oficial de la Universidad. Además, en el Portal de la Vicerrectoría de Investigación se activó un link al sitio de la Defensoría de los Habitantes con el fin de que desde allí se pudiera obtener información acerca del Premio y acceso al formulario digital.
- Se coordinó con la Comisión de Jefas de Prensa de CONARE para coordinar lo relacionado con la divulgación en las instituciones de las actividades del premio.

Segunda Etapa: Recepción y análisis de candidaturas. En esta etapa se recibieron las candidaturas propuestas para concursar por el Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida. Una vez verificados los requisitos, se elaboraron los resúmenes de cada una de las candidaturas. Durante los días dispuestos para su realización, los estudiantes encargados resumieron la información básica y adicional de las diferentes candidaturas, con el fin de sintetizar dicha información, obtener un mayor conocimiento de la naturaleza de la candidatura y facilitar así la etapa de auditoría y evaluación. Realizados los resúmenes, se iniciaron, bajo la supervisión del Comité organizador y los estudiantes de TCU, las visitas de verificación de datos. Tales visitas se llevaron a cabo de acuerdo con el cronograma elaborado al efecto.

Se realizaron 21 visitas a las diferentes candidaturas, que para esta edición se encontraban dispersas por el territorio nacional, desde el área metropolitana, hasta Limón, Liberia y la Zona de los Santos. Finalmente, una vez verificados los datos y realizadas las visitas se pro-

cedió a efectuar el análisis, discusión y evaluación técnica a través de los instrumentos de evaluación por parte de los miembros del Comité con el fin de ser sometidos a consideración del Jurado Calificador.

Tercera Etapa Evaluación y Dictamen final. En esta etapa se instauró el Jurado Calificador mediante la juramentación por parte de la señora Defensora de los Habitantes. Una vez recibida la documentación por parte del comité organizador, se inició el proceso de evaluación para emitir el dictamen final. La sesión de definición de los ganadores se realizó el 4 de octubre en la Defensoría de los Habitantes.

Las candidaturas premiadas fueron las siguientes:

Premio a la Calidad de Vida	
Candidatura	**Categoría**
Pablo Ortíz Roses	Persona Física
Practicas organizativas de planificación y promoción social de la UNA	Entidad Pública
Obras del espíritu Santo	ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
Programa desde la carretera IQ Radio	Entidad Privada
Reconocimientos	
Maureen Sanchez Sanchez	Persona Física
Apoyo a Mujeres Rurales	Organización Civil
Apanajuca	Organización Civil
Proyecto Cacao CATIE	Organización Civil
Franklin Zuñiga Jimenez	Reconocimiento por su cesión del arte de la estatuilla Naturaleza Herida

Fuente: Comité Organizador

Cuarta Etapa. Premiación De conformidad con el cronograma establecido por el comité organizador, se planearon y coordinaron todos los aspectos relacionados con el día de la premiación. El acto de premiación se llevó a cabo el miércoles 11 de octubre en el Paraninfo Daniel Oduber Quirós de la UNED. Fue presidido por el Sr. Julio Calvo, la Señora Ofelia Teiltelbaum, defensora de los Habitantes, la licenciada Elizabeth Ramírez, presidenta del jurado calificador y la licenciada Dora Cerdas, representante del Comité Organizador del premio Calidad de Vida.

Estadísticas de educación en Derechos Humanos.

Resumen de Capacitaciones		
Cantidad de Capacitados	**Proceso**	**Región**
447	Justicia Penal Juvenil	Central, Sur, Brunca, Huetar y Norte
557	Redes de Usuarios/as de los Servicios Públicos	Chorotega
1038	Talleres solicitados por Sociedad civil	Central, Brunca
87	Adopt. Una comunidad	Chorotega, Pacifico Central
214	Pueblos Indígenas	Atlántica, Norte, Sur Brunca, Central, Huetar Norte
100	UCR-Procesos Políticos	Central-Todo el país
178	Mujeres Migrantes	Chorotega
172	Homofobia y Diversidad Sexual	Central-Atlántica
44	Diálogo Nacional VIH y Derechos	Central
183	FIO	Central
73	Reinvindicación de Derechos para personas Privadas de Libertad	Central
30	Educación en Derechos Humanos	Chorotega
29	Participación y Ambiente	Atlántica
3152	Total de capacitados	

Actividades de Divulgación		
1221	Efemerides, Homofobia, VIH, Derechos Humanos y Población Afroscendientes	Central
4373	Total de personas capacitadas de CA y DP	

Producción de material didáctico y metodológico.

Paquete de mediación pedagógica Derechos humanos y creatividad, consta de tres fascículos, El manual de expresión artística para jóvenes de todas las edades, una infograma y Nuestra metodología**.** Cuaderno didáctico. El Estado Social de Derechos es para todas las personas. El deber de garantizar los derechos humanos en clave afrodescendiente para el Sector público: una responsabilidad permanente.

CONTRALORÍA DE SERVICIOS

La importancia de los controles y las Contralorías de Servicios

El Estado costarricense ha ido adquiriendo una serie de compromisos encaminados a fortalecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas como instrumentos para fortalecer la gobernanza. La mejora continua en la gestión pública por medio del mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, es un compromiso adquirido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y en la suscripción de las Cartas Iberoamericanas de los años 2008 y 2009; la primera de ellas titulada la Calidad en la Gestión Pública y la segunda, dirigida a resaltar la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública.

En consecuencia con estos compromisos se emite el Decreto Ejecutivo No.34587-PLAN, publicado en la Gaceta en Julio del 2008 en el que no solo les da mayor competencia y ámbito de acción a las Contralorías de Servicio, sino que declara la obligatoriedad para las instituciones públicas que prestan servicios directos a usuario y usuarias, de instalar una Contraloría de Servicios mejor posicionada y dotada de personal profesional a tiempo completo y con presupuesto fijo.

La Defensoría de los Habitantes creó la Contraloría de Servicios, 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 una iniciativa legislativa que permitiera elevar a rango de ley, la constitución de las Contralorías de Servicio en el sector público.

El objetivo de creación de la Contraloría de Servicios de la Defensoría y que se mantiene al día de hoy, es el de contribuir a que la prestación del servicio público que se brinda en la institución, se desarrolle con un máximo de eficiencia para satisfacer oportuna y adecuadamente las legítimas demandas de las y los habitantes usuarios, así como para brindar la información que éstos requieran para orientar y facilitar su contacto con la institución.

Las Contralorías de Servicios se han constituido en importantes referentes que permite a las y los habitantes influir en la toma de decisiones de la institucionalidad. Éstas son definidas como importantes instancias que impulsan y fortalecen la democracia participativa ya que a través de ellas, las instituciones pueden desarrollar procesos de mejora continua de los procedimientos y servicios que brindan. Son además, importantes aliadas de las personas ya que

gestionan y dan respuesta a sus demandas, inconformidades, quejas y denuncias. A través de ellas se construyen y se elaboran propuestas que recogen las voces y las necesidades sentidas de las personas usuarias de los servicios públicos, para dar respuesta a las diferentes necesidades u obstáculos identificados.

La democracia participativa lleva implícita la labor contralora, porque estas instancias juegan un papel central, para facilitar el uso y acceso de las personas a los servicios. Cada día esta reclama un papel más dinámico en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades más inmediatas. Las contralorías, además, facilitan el diálogo en la búsqueda de soluciones a las demandas de los y las usuarias de servicios públicos. De allí, la importancia de fortalecer estas instancias, las cuales se constituyen en el primer punto de contacto que tiene la ciudadanía con la Administración para escuchar sus inconformidades, o violaciones de derechos.

Actualmente, existe una iniciativa de Proyecto de Ley de Creación, Organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, Expediente #17473, encaminado a fortalecer las Contralorías de Servicios. Esta iniciativa permitirá darles mayor rango, estabilidad y un mayor efecto vinculante a sus recomendaciones. Esta es una oportunidad para solicitarle a las y señores Diputados, el apoyo para aprobar este Proyecto de Ley, que sin duda alguna, tendrá repercusiones importantes en el fortalecimiento democrático.

Como estrategia de atención, la contraloría de la Defensoría de los Habitantes, trabaja muy de cerca con las contralorías de otras instituciones para facilitar la resolución de los problemas planteados por los y las habitantes. Esta iniciativa fortalece el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, como mecanismos e instrumentos dinamizadores en la tarea pendiente y permanente de mejorar la prestación de los servicios públicos.

La Contraloría es consciente de su papel y de su responsabilidad; trasciende el campo de la atención de denuncias, para asumir un rol más activo en busca de soluciones a los problemas cotidianos. Por tal razón, como estrategia de trabajo se acompaña a las unidades técnicas especializadas en los distintos procesos de trabajo en la promoción y defensa de derechos. El acompañamiento a inspecciones a solicitud de los y las habitantes, así como distintos procesos de capacitación y educación en derechos humanos, permite a esta unidad tener mayor información de los servicios que presta la institución, con el propósito de contribuir al objetivo de una mejora continua en su labor.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

Desde su condición de órgano superior consultivo, técnico-jurídico de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Asuntos Jurídicos tiene a su cargo emitir dictámenes y proporcionar asesoría jurídica, verbal o escrita sobre los asuntos más diversos a la Defensora de los Habitantes así como al Defensor Adjunto, las Áreas de Defensa, la Dirección Administrativa, la Contraloría de Servicios y la Auditoría Interna a su solicitud en las materias de su competencia.

También le compete por disposición del artículo 13 de la Ley de la Defensoría, gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales y administrativos en que la institución intervenga en defensa de los derechos e intereses de los habitantes.

Igualmente, de conformidad con el Estatuto Autónomo de Organización institucional, le corresponden otras funciones, tales como participar en la elaboración ó reforma de todos los instrumentos normativos internos, reglamentos, estatutos para la regulación de sus actividades internas, manuales así como de los convenios de cooperación interinstitucional que suscriba la Defensoría con organizaciones internacionales, universidades y otros entes u órganos de la Administración Pública.

La Dirección Jurídica, es el órgano al que corresponde la emisión de todas las certificaciones que se soliciten a la institución; la participación conjunta con el Departamento de Recursos Humanos en los procedimientos disciplinarios que el o la Jerarca institucional decida iniciar por faltas atribuibles a las y los servidores y la resolución de todos los recursos administrativos que se interpongan en materia de contratación administrativa y con ocasión de los procesos de concursos de antecedentes para la designación de los propietarios de plazas vacantes.

A continuación se presenta un detalle de la gestión de esta Dirección según los tres ámbitos de actividad fundamentales en que le corresponde intervenir, según los términos que ya se había explicado en el Informe Anual de Labores del año anterior.

Ámbito de la Actividad Judicial.

La Ley especial que rige el funcionamiento de la Defensoría, Ley N° 7319, en su artículo 13, junto con normas de carácter procesal contenidas en la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el Código Procesal Contencioso Administrativo, facultan a la institución para la interposición de cualesquiera acciones judiciales y administrativas previstas en el ordenamiento jurídico.

Esta legitimación amplia y objetiva es una de las herramientas de que dispone la institución para cumplir con su encargo esencial, que es la defensa de los derechos de las y los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público esté conforme con el bloque de juridicidad, el cual trasciende al concepto de legalidad tradicionalmente entendida, para abarcar los instrumentos de protección de derechos internacionales y valores como la moral, la justicia y los principios generales del Derecho.

Internamente, es la Dirección de Asuntos Jurídicos el órgano encargado de llevar a cabo dicha función, para lo cual requiere de la intervención conjunta y coordinada con las Áreas de Defensa de la institución, con el fin de determinar los asuntos en los cuales resulta viable ejercer la defensa desde un escenario judicial o se ha agotado el ejercicio de la magistratura de influencia.

En los supuestos de defensa a nivel judicial y en atención a la conexidad evidente que existe en la tutela que ejerce la Defensoría y la Sala Constitucional, históricamente las jerarquías institucionales han propendido a que ésta se realice esencialmente desde la jurisdicción constitucional. En tal sentido, durante el presente período la Defensoría intervino ante la sede constitucional desde distintas condiciones: como actora en procesos de amparo; recurrente en procesos de Acción de Inconstitucionalidad; como coadyuvante desde una condición pasiva y activa en procesos de amparo interpuestos por terceros; recurrida a partir de la interposición de recursos de amparo en contra suyo por parte de habitantes y desde una condición de asesora técnica, cuando la Sala Constitucional le ha solicitado información o su posición institucional ante determinado tema como un insumo de prueba para mejor resolver.

Como **actora en recursos de amparo**, la Defensoría interpuso cuatro procesos [1] que se detallan de la siguiente forma:

a. Dos procesos declarados con lugar: éstos fueron incoados en contra de la Dirección General de Hidrocarburos, Transporte y Comercialización del Ministerio de Ambiente y Energía por violación al derecho de petición y pronta respuesta con legitimación privilegiada que ostenta esta Defensoría de los Habitantes.

b. Asimismo la institución interpuso proceso de amparo contra el Banco Nacional de Costa Rica por el no giro a los niños, niñas y adolescentes de las Becas del Fondo Nacional de Becas para acceder a su derecho a la educación.

c. Un proceso declarado sin lugar y que fue interpuesto en contra del Instituto Nacional de Seguros y la Superintendencia General de Seguros por violentar el derecho constitu-

1 Los números de expediente conforme a su resultado final son los siguientes: con lugar: 12-009407-0007-CO y 13-001746-0007-CO; sin lugar: 12-16266-0007-CO y rechazado de plano: 13-001520-0007-CO

cional de acceso a la información de interés público de los y las habitantes y de la propia Defensoría, pues a ésta también le fue denegada.

d. Un proceso rechazado de plano interpuesto en contra del Consejo Nacional de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes por violación al derecho fundamental de carácter emergente al buen funcionamiento de los servicios públicos.

De otro lado, el artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional prevé la figura de la **coadyuvancia**, misma que la Defensoría considera como un instrumento eficaz para intervenir en la jurisdicción constitucional cuando tiene conocimiento de la interposición de acciones judiciales ante esa jurisdicción y que una vez analizadas, se estima oportuno aportar elementos probatorios o argumentos de convicción adicionales que enriquezcan el panorama de los jueces constitucionales con los insumos que aporta la institución, de cara a una resolución jurisdiccional que tutele de la mejor forma los derechos de las y los habitantes. En ese sentido, para el presente período se presentaron cuatro coadyuvancias [2], cuyo detalle es el siguiente:

a. Coadyuvancia pasiva a propósito del recurso de amparo interpuesto por varios habitantes en contra del Ministerio de Educación Pública por la implementación de programas educativos relacionados con la Educación Integral para la Sexualidad Humana, mismas que la Defensoría considera forman parte importante de una educación integral a la que deben tener acceso las y los adolescentes, acción judicial realizada en conjunto con la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría.

b. Coadyuvancia activa realizada en conjunto con el Área de Protección Especial de la Defensoría, en proceso de amparo contra todas las empresas que transmiten señales de televisión costarricense por la omisión en subtitular su programación en detrimento del derecho de acceso a la información como persona sorda.

c. Coadyuvancia activa en proceso de amparo contra la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos por vulnerar derechos constitucionales con la emisión del procedimiento metodológico correspondiente al Modelo de Ajuste Extraordinario para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús con la intervención conjunta de la Dirección de Asuntos Económicos de la institución.

d. Coadyuvancia activa a Acción de Inconstitucionalidad –que se tramita en el Expediente Judicial N° 13-3359-0007-CO- presentada por un grupo de habitantes contra la Resolución N° 753-E9-2013 del 7 de febrero de 2013, del Tribunal Supremo de Elecciones, en la cual dicho órgano electoral rechazó una solicitud para iniciar los trámites previos para la convocatoria a un referéndum popular, dirigido a proponer reformas parciales a la Constitución Política. En este caso, la Defensoría accedió a presentar la coadyuvancia al advertir que el TSE ha sostenido sistemáticamente en sus resoluciones que al referéndum de convocatoria popular para reformas constitucionales se le impone la aplicación de un procedimiento "agravado" de convocatoria del referéndum, contenido en el artículo 195 de la Constitución Política, particularmente el cumplimiento del inciso 8). Éste dispone que las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente. No obstante, la Defensoría considera que a la figura del referéndum por iniciativa popular le debe ser aplicado lo dispuesto en los artículos 105 y 102 inciso 9)

2 Con números de expediente respectivamente: 12-002953-0007-CO, 12-008406-0007-CO, 12-014860-0007-CO y 13-3359-0007-CO.

de la Constitución Política, pues la interpretación que hasta ahora ha efectuado el Tribunal, lesiona severamente la figura del referéndum constitucionalmente tutelada y, por ende, vacía de todo contenido el principio de participación ciudadana, convirtiéndolo en una mera figura retórica sin aplicación real en el plano fáctico.

De otro lado, en ejercicio de la legitimación objetiva y directa que establece el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para que la Defensoría interponga **acciones de inconstitucionalidad**, procesos con una pretensión anulatoria de normas del ordenamiento jurídico que se considera contravienen la Constitución Política o el Derecho de la Constitución, durante el período del presente informe anual se presentaron un total de tres. [3]

a. En la primera Acción se impugnó la constitucionalidad de varios artículos de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres –Ley N° 7331 del 13 de abril y sus reformas- por la desproporcionalidad contenida en una serie de multas previstas en la legislación, así como su relación con la pérdida de puntos en la licencia de conducir para casos en que las infracciones obedecían a situaciones irregulares de los vehículos y no atribuible a faltas en la conducción del chofer. Esta acción de inconstitucionalidad fue declarada parcialmente sin lugar y suscitó una interpretación conforme de parte del tribunal constitucional.

b. La segunda Acción de Inconstitucionalidad fue presentada por la institución en contra de los artículos 196, 196 bis inciso b) y 295 –antiguo 288- del Código Penal, los cuales fueron reformados a través de la Ley N° 9048 denominada "Ley de Reforma de varios artículos y modificación de la sección VIII, denominada Delitos Informáticos y Conexos del Título VII del Código Penal", comúnmente llamada "Ley Mordaza" y que se encuentra pendiente de resolución por parte de la Sala Constitucional.

c. La tercera Acción de Inconstitucionalidad interpuesta ataca varios artículos del Código Penal que incluye en los artículos 98 inciso 6) y 102 inciso e), las palabras "homosexualismo" y "prostitución" como parte de los supuestos para la aplicación de medidas de seguridad en la normativa represiva aludida en contra de las personas con esa orientación sexual o a las trabajadoras del sexo.

Valga decir que durante el presente período fueron interpuestos nueve **recursos de amparo [4] contra la institución**, siendo que siete de ellos fueron declarados sin lugar indicando la Sala Constitucional que la Defensoría no incurrió en menoscabo alguno en contra de los Derechos Fundamentales de los recurrentes; en otro proceso el resultado fue parcialmente con lugar y únicamente en un asunto se declaró con lugar la pretensión incoada por el recurrente.

"Tal y como forma parte del marco competencial de la Dirección de Asuntos Jurídicos, corresponde a ésta representar judicialmente a la Defensoría en los procesos judiciales que pudieran incoarse en su contra, proviniendo la actividad de esta naturaleza de la jurisdicción constitucional, pues en otros frentes como podría ser el contencioso administrativo, necesariamente se requeriría de la representación de la Procuraduría General de la República, siempre con la colaboración de este órgano interno."

Defensoría de los Habitantes, 2013

3 Con números de expediente judicial respectivamente: 12-006360-0007-CO, 12-015134-0007-CO y 13-003150-0007-CO.

4 Estos procesos de amparo han sido tramitados bajo los expedientes número: 12-002448-0007-CO, 12-004861-0007-CO, 12-012020-0007-CO, 12-013618-0007-CO, 12-015069-0007-CO, 12-016352-0007-CO, 13-000545-0007-CO, 13-001850-007-CO y 13-001899-0007-CO.

Cabe resaltar que en la totalidad de amparos interpuestos contra la institución, se invoca el argumento de supuestas violaciones a los artículos 27 y 41 de la Constitución Política en cuanto refieren a los derechos de petición y pronta respuesta, así como a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa. No obstante lo anterior, la Sala Constitucional de manera reiterada sostiene que la Defensoría ha ejecutado múltiples acciones formales e informales en aras de garantizar el derecho de fondo que los habitantes en primera instancia han denunciado ante la institución, razón por la cual es la Administración Activa la que realmente continúa vulnerando derechos en perjuicio de las y los habitantes.

Resulta interesante traer a colación una nueva vertiente de intervención que ha tenido la Defensoría y que se manifiesta a través de solicitudes que el tribunal constitucional costarricense realiza a la institución en el marco del artículo 47 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En ese sentido, se requieren **informes como prueba para mejor proveer** en asuntos en los que la Sala Constitucional conoce que esta Defensoría ha intervenido o se encuentra interviniendo, logrando con ello –en criterio de esta Defensoría- aunar esfuerzos y coordinar la función entre órganos de control con miras a fortalecer la tutela de los derechos de las y los habitantes, así como evitar incongruencias entre éstos, lo cual redunda en la aplicación de un principio elemental de derecho como lo es la seguridad jurídica. Desde esta particular condición, la Sala Constitucional ha requerido a la Defensoría de los Habitantes pruebas para mejor proveer en cuatro asuntos 5 que se detallan a continuación:

a. Proceso de amparo incoado contra el Centro Nacional de Citologías del Hospital México ante supuestas irregularidades en esa dependencia de la Caja Costarricense de Seguro Social y en el que la Defensoría de la Mujer poseía un expediente de investigación abierto sobre el particular.

b. Proceso de amparo incoado por vecinos de la zona atlántica en contra de supuestas omisiones en que incurren varios órganos y entes de la Administración Pública en el control de la plaga denominada *"mosca de la piña"* y su injerencia en el derecho a la salud de las y los habitantes de la zona, tema en el cual el Área de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación al efecto.

c. Recurso de amparo incoado contra la Municipalidad de Naranjo por un habitante para que el ente realice obras de disposición de aguas pluviales propias de su competencia, en el que esta Defensoría en el ejercicio de sus funciones había vertido formal informe final con recomendaciones específicas a dicha corporación municipal.

d. Proceso de amparo interpuesto contra el Ministerio de Seguridad Pública por la supuesta capacitación de funcionarios públicos de esa cartera en entes de corte militar en contra de la naturaleza pacifista del Estado costarricense.

Dentro de este acápite interesa destacar el proceso de amparo tramitado bajo el Expediente N° 12-013033-0007-CO, interpuesto por un habitante contra la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, argumentando la existencia de una serie de problemas en la zona de Punta Burica, debido al abandono en que ésta se ha encontrado

5 Los expedientes constitucionales en los que constan los informes que como prueba para mejor proveer ha presentado la Defensoría de los Habitantes son: 12-003601-0007-CO, 12-006869-0007-CO, 12-008730-0007-CO, 12-012265-0007-CO

históricamente dada la falta de prestación de servicios públicos y de infraestructura por parte de todas esas instituciones. La Defensoría no formó parte de este proceso como recurrida, no obstante, la Sala Constitucional al declarar con lugar el recurso, condenó a todas las instituciones enunciadas, a fin de que procedieran de inmediato en forma conjunta, para que bajo la coordinación general de la Defensoría de los Habitantes, se procediera con la elaboración y posterior ejecución de un diagnóstico, un plan y un cronograma para mejorar la prestación de servicios públicos e infraestructura en la zona.

Por último, dentro de la rendición de cuentas que se realiza mediante el presente Informe de Gestión, cabe apuntar que en atención a lo dispuesto en el artículo 14 inciso 2) de la Ley de la Defensoría de los Habitantes en cuanto a que si en el ejercicio de sus funciones llega a tener conocimiento de la posible comisión de un delito debe ponerlo en conocimiento del Ministerio Público, esta Defensoría interpuso formal denuncia en contra de personal docente de un centro educativo ubicado en Puriscal, luego de concluir que con sus actuaciones se menoscababan los derechos de las y los adolescentes. La denuncia se encuentra actualmente en fase de investigación por parte de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.

Ámbito de la Contratación Administrativa

En este ámbito la Dirección de Asuntos Jurídicos proporciona asesoría jurídica verbal o escrita a la Dirección Administrativa y al Departamento de Proveeduría y Servicios Generales en los procesos de contratación. Puntualmente, 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. Addendum a la Licitación Abreviada N° 2012LA-000001-DHR: "Mantenimiento de cubierta de techo de la zona de rampas y de los módulos 1, 2 y 3 del edificio central de la Defensoría de los Habitantes".
2. Contrato de Licitación Abreviada N° 2012LA-000004-DHR: "Restauración de casetas e instalación de pasamanos en la entrada principal del edificio central de la Defensoría de los Habitantes".
3. Addendum a la Licitación Abreviada N° 2012LA-000004-DHR: "Restauración de casetas e instalación de pasamanos en la entrada principal del edificio central de la Defensoría de los Habitantes".
4. Contrato de la Licitación Abreviada Nº 2012LA-000008-DHR "Adquisición de un Servicio de Telefonía IP Hospedado en la Nube". Dentro de dicho proceso, también correspondió a esta Dirección el análisis del recurso de revocatoria incoado contra el acto de adjudicación y la elaboración del recurso con que la Jerarca dio firmeza al proceso.

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de contratación directa:

1. Contratación Directa N° 2012CD-000048-DHR: "Prestación de servicios de correo electrónico registrado por parte de la Empresa RPOST S.A."
2. Contratación Directa N° 2013CD-000042-DHR: "Construcción de superficies de concreto y remodelación de oficina, ubicados en el edificio central de la Defensoría de los Habitantes".
3. Contrato de Contratación Directa Nº 2013CD-000007-DHR "Contratación de Servicio de Hospedaje Web y Correos Electrónicos".
4. Addendum a Contratación Directa Nº 2011CD-000236-DHR: "Contrato de servicio de monitoreo de las oficinas regionales de Puntarenas, Pérez Zeledón, Limón y Liberia de la Defensoría de los Habitantes".

Ámbito de la Actividad de Asesoría Técnico Jurídica.

Ésta constituye la función primordial de la Dirección de Asuntos Jurídicos que se ejerce en dos sentidos: desde el nivel interno le son consultados en forma verbal o escrita por parte del Despacho de la Defensora o el Defensor Adjunto, Dirección Administrativa y los departamentos adscritos a ésta, múltiples aspectos o temas concernientes al ámbito administrativo, propios de toda institución pública.

En otro sentido, la Dirección de Asuntos se vincula con las labores sustantivas de defensa de las y los habitantes a partir de consultas planteadas tanto por las diferentes Áreas temáticas de la institución como también por la Defensora y el Defensor Adjunto. 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.

En tal sentido, en forma recurrente se solicita criterio a la Dirección para –si fuere el caso- reforzar la posición de la Defensoría en un informe final o ante una coyuntura especial de

realidad nacional. También son frecuentes las solicitudes de respaldo a la Dirección por parte de las Áreas de Defensa y la o el Defensor, cuando –también en casos de alta complejidad- los denunciantes o las instituciones a las que se giraron recomendaciones sustanciales, interponen recursos de reconsideración y se requiere fortalecer la posición jurídica e interdisciplinaria asumida por la Defensoría de los Habitantes al cabo de su investigación.

Lo anterior significa que hay una multiplicidad de criterios vertidos que no 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 Derechos Humanos de la Defensoría de los Habitantes:

1. Un habitante solicitó la interposición de una Acción de Inconstitucionalidad en contra del transitorio XIV del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, por considerar que representa una afrenta a criterios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad por variar la forma de cálculo de la pensión. La Dirección de Asuntos Jurídicos posterior al análisis jurídico pertinente, arribó a la conclusión de que el transitorio aludido por el habitante no se encontraba vigente, a lo que sumado a consideraciones relativas a la potestad reglamentaria que posee la CCSS en la materia propia de su competencia, llevaron a concluir que la interposición de la acción jurisdiccional no era procedente.

2. A la Dirección se le requirió criterio en relación con la presentación de una consulta de constitucionalidad –en atención a la legitimación directa que otorga la Ley de la Jurisdicción Constitucional a este órgano de control- relativa al Proyecto de Ley N° 17.410 denominado *"Ley Reguladora de Bebidas Alcohólicas"*. El argumento de la habitante para sustentar esta pretensión refería a afectaciones a derechos constitucionales, principalmente a personas con patentes para el expendio de ese tipo de bebidas al momento de entrada en vigencia de la eventual ley. Ante tal solicitud, la Defensoría declinó interponer la consulta aludida en consideración al criterio vertido por la Dirección de Asuntos Jurídicos y en virtud del cual se concluyó que no existían argumentos de orden constitucional para interponerla.

3. Otro requerimiento formulado a la Dirección fue el realizado por un habitante para la interposición de un proceso contencioso administrativo a propósito de su condición de concesionario de una placa de taxi y el desequilibrio financiero de los contratos que ha supuesto para los prestadores de ese servicio público, la emisión e implementación de la Ley de Servicio Especial Estable de Taxi, N° 8955. La Dirección de Asuntos Jurídicos indicó en su criterio que en virtud de no contar con el material probatorio que diera sustento a los hechos afirmados por el solicitante, no era viable interponer un proceso de cognición en el que, por excelencia, deben demostrarse con el fin de que las pretensiones invocadas en un proceso cuenten con probabilidades de éxito.

También dentro de su ámbito de actividad de asesoría técnico jurídica, la Dirección rinde –al igual que las Áreas de Defensa- dictámenes con ocasión de proyectos de ley que son consultados periódicamente por las diferentes Comisiones de la Asamblea Legislativa o bien de oficio, cuando la institución considera que debe alertar a los diputados sobre aspectos puntuales contenidos en los proyectos que deben ser enmendados para evitar futuras afectaciones a

derechos de los habitantes. Lo anterior, de acuerdo con lo que establece el artículo 157 [6] del Reglamento de la Asamblea, razón por la cual la institución busca incidir con su magistratura de influencia a través de este tipo de mecanismos, colaborando al legislador para que en su labor posea un verdadero enfoque de Derechos Humanos, sumado al respeto al Estado Democrático y Social de Derecho.

En ese sentido, durante este período la Dirección de Asuntos Jurídicos dictaminó los siguientes proyectos de ley:

1. Proyecto de Ley N° 17.926 denominado *"Reforma del Tratamiento de la Jurisdicción Constitucional en la Constitución Política"*. Este proyecto tiene como propósito cambiar el modelo de control de constitucionalidad concentrado que hasta la fecha posee la jurisdicción constitucional costarricense y se encuentra contemplado en la Constitución Política por un modelo descentralizado, con la creación de órganos jurisdiccionales que la ley se encargaría de crear. Asimismo, propone la introducción del proceso constitucional del denominado "*habeas data"*. La Defensoría tomó en cuenta los antecedentes sobre proyectos de ley que sobre el mismo tema habían sido consultados a ésta misma en el año 2011 por la Asamblea Legislativa, para terminar concluyendo que en general las pretensiones del proyecto son favorables y positivas, pero alertando de que con la reforma no se corra el riesgo de retroceder en materia de tutela de derechos fundamentales, que a su vez debe ir aparejado con una eficiencia y eficacia en la administración de justicia.

2. Proyecto de Ley N° 18.546 denominado "*Reforma de los tipos penales establecidos en los artículos 167, 196, 196 bis, 231, 236 y 288 del Código Penal, Ley N° 4573".* El contenido esencial de dicho proyecto es la reforma de la previamente recién promulgada Ley N° 9048, denominado en medios de comunicación colectiva como "*Ley Mordaza".* En este caso, la Dirección sustentó la posición de la Defensoría en relación con el alcance de los derechos constitucionales de acceso a la información y libertad de prensa como corolario de la libertad de expresión. En tal sentido, se desarrollaron consideraciones en temas que deben ser cuidadosamente analizados en aras de proteger derechos fundamentales que asisten a otras personas, como lo son las personas menores de edad.

3. Proyecto de Ley N° 18.383 denominado "*Aprobación de la Adhesión al Convenio sobre la Obtención de Pruebas en el Extranjero en Materia Civil o Comercial"* a solicitud de la Comisión Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa. Este Convenio forma parte del compendio de instrumentos internacionales que gravitan alrededor de la Conferencia de la Haya del Derecho Internacional Privado y cuyo objetivo es contar con métodos de cooperación entre los Estados parte para la obtención de material probatorio en el extranjero. Sobre su contenido, la Defensoría apuntó que se erige en un marco jurídico internacional idóneo para regular la materia objeto de incorporación al ordenamiento jurídico interno.

4. Proyecto de Ley N° 18.384 denominado "*Aprobación de la Adhesión al Convenio sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales y Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial."* Al igual que el anterior, este instrumento internacional tiene como fin coordinar entre los Estados parte la remisión y manejo de documentaciones oficiales y sus respectivas comunicaciones, razón por la cual esta Defensoría estimó que las mismas redundan en beneficios para las y los habitantes, derivando en un dictamen

6 Al efecto, dispone el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa lo siguiente: *"Artículo 157.- Consultas institucionales. Cuando en la discusión de un proyecto la Asamblea determine que debe ser consultado el Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial o una institución autónoma, y no lo hubiera hecho la Comisión, se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer la consulta correspondiente. Si transcurridos ocho días hábiles no se recibiere respuesta a la consulta a que se refiere este artículo, se tendrá por entendido que el organismo consultado no tiene objeción que hacer al proyecto. En caso de que el organismo consultado, dentro del término dicho, hiciera observaciones al proyecto, éste pasará automáticamente a la comisión respectiva, si la Asamblea aceptara dichas observaciones. Si ésta las desechare, respetando lo que determina la Constitución Política, el asunto continuará su trámite ordinario."*

afirmativo en relación con el mismo.

5. Proyecto de Ley tramitado bajo el expediente legislativo N° 17.256 denominado "*Reforma total a la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial N° 5524 y sus reformas".* A propósito de la reforma integral que supone esta intención legislativa, la Defensoría una vez analizado su contenido concluyó que el proyecto contiene importantes ajustes y avances en la conformación estructural de este importante órgano colaborador de la administración de justicia, siendo que en aras de colaborar con la potestad legislativa que atañe a la Asamblea Legislativa, se realizaron observaciones con el fin de mejorar el texto del proyecto.

Intervención en otros ámbitos de actividad

a. Citaciones a funcionarios o funcionarias públicas

El presente informe cuenta con la novedad de incorporar las citaciones a funcionarios públicos que, por ley, la Defensoría de los Habitantes tiene la potestad de efectuar y es la Dirección de Asuntos Jurídicos el área encargada de llevar a cabo dichas gestiones.

Estas citaciones, contempladas en la ley de creación de la Defensoría, consisten en una comparecencia personal del funcionario o funcionaria pública, en aquellos casos en los cuales ha omitido dar respuesta o efectuar alguna gestión, con el fin de que este o ésta rinda cuentas verbalmente a la Defensora de los Habitantes o, bien, al Defensor Adjunto y, además, presente un informe escrito detallando las razones de su omisión.

Como se indicó, 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. [7]

La elaboración de estas citaciones es laboriosa y requiere el cumplimiento de una serie de pasos previos, entre los cuales está revisar el expediente procedente del área de defensa que solicita la citación a efecto de verificar que efectivamente, se dan los presupuestos necesarios para proceder con esta gestión, de conformidad con la Ley N° 7319 y su Reglamento, así como con el Manual de Macroproceso de Protección de Derechos de la Defensoría de los Habitantes.

---

7 **"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. (…)"

Posteriormente, se elabora el documento de citación, el cual debe contener una referencia completa sobre el o los asuntos respecto de los cuales se le solicita al o la funcionaria rendición de cuentas. Este documento debe ser notificado en forma personal, pues tal y como lo dispone la ley, en caso de ausencia del servidor o servidora pública el día y la hora de citación, puede ordenarse su presencia con la colaboración de la Fuerza Pública.

La celebración de la audiencia supone el levantamiento de una minuta, particularmente de los acuerdos que se alcanzan con el o la funcionaria en ese momento. Posteriormente, el Área encargada de la investigación debe darle seguimiento al cumplimiento de dichos acuerdos.

Seguidamente, se expondrá el recuento de las citaciones efectuadas a funcionarios y funcionarias de la Administración Pública durante el período 2012-2013.

CITACIONES A FUNCIONARIOS (AS) PÚBLICOS (AS)
PERÍODO 2012-2013

Funcionario (a) citado (a)	Nombre	Asunto	Fecha de la citación
Alcalde de Limón	Néstor Mattis Williams	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 64498-2010-SI, 75531-2011-SI, 77780-2011-SI, 78517-2011-SI, 82269-2011-SI.	14 de febrero de 2012
Presidente Tribunal Ambiental Administrativo	José Lino Chaves López	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 51832-2009-SI, 66009-2010-SI, 86320-2011-SI, 88721-2011-SI, 82098-2011-SI.	04 de mayo de 2012
Alcalde de Oreamuno	José Rafael Huertas Guillén	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 9485-2007-SI, 67051-2010-SI, 67136-2010-SI, 69699-2010-SI.	15 de mayo de 2012

Alcaldesa de Golfito	Ana Luisa Catón Baltodano	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 69565-2010-SI, 83924-2011-SI, 85506-2011-SI.	04 de junio de 2012
Alcaldesa de Puntarenas	Aura Jiménez Hernández	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 57227-2010-SI, 65092-2010-SI, 65909-2010-SI, 66147-2010-SI, 66458-2010-SI, 71202-2010-SI, 84530-2011-SI, 84561-2011-SI, 86841-2011-SI, 91015-2011-SI, 98763-2012-SI, 99476-2012-SI, 100451-2012-SI, 100788-2012-SI, más ocho investigaciones adicionales tramitadas en la Oficina Regional de Puntarenas.	03 de setiembre de 2012
Alcalde de Aserrí	Víctor Morales Mora	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 29626-2008-SI, 47664-2009-SI, 67740-2010-SI, 68051-2010-SI, 80617-2011-SI, 91220-2011-SI, 94694-2012-SI.	04 de octubre de 2012
Alcalde de Alajuela	Roberto Thompson Chacón	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 73348-2011-SI, 90179-2011-SI, 91171-2011-SI, 094001-2012-SI, 108924-2012-SI, 110319-2012-SI, 110899-2012-SI,_	06 de diciembre de 2012

Alcaldesa de Turrialba	María Elena Montoya Piedra	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 87825-2011-SI, 87829-2011-SI, 106527-2012-SI._	13 de marzo de 2013
Alcalde de Limón	Néstor Mattis Williams	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 104695-2012-SI, N° 64498-2010-SI, 78517-2011-SI, 75531-2011-SI, 82269-2011-SI, 77780-2011-SI, 73127-2010-SI, 89972-2011-SI, 99644-2012-SI, 112616-2012-SI. _	05 de marzo de 2013
Alcalde de Dota	Leonardo Chacón Porras	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en la siguiente investigación: Expediente 106240-2012-SI._	07 de marzo de 2013
Funcionarias de MINAET	Marlene Salazar Alvarado, Directora de Geología y Minas y Rosa María Ovares Alvarado, Presidenta del Órgano Director del Procedimiento Administrativo R-E-781-2010-Minaet.	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en la siguiente investigación: Expediente 116248-2012-SI._	14 de mayo de 2013
Alcalde de Paraíso	Jorge Rodríguez Araya	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes 47028-2009-SI.	24 de mayo de 2013

b. Elaboración de normativa institucional interna

1. La Dirección de Asuntos Jurídicos tuvo una participación conjunta con la Dirección Administrativa y el Departamento de Recursos Humanos institucional, en el análisis y redacción de una reforma al Estatuto Autónomo de Servicios de la Defensoría de los Habitantes, que supuso la inclusión del Capítulo XV, denominado **"Modalidades de Prestación de Servicios Ad Honorem y Prácticas o Trabajos Académicos"** y que finalmente se oficializa a través del Acuerdo del Defensor Adjunto de los Habitantes N° 1736 de las 15:00 horas del 11 de diciembre de dos mil doce. El mismo viene a reglamentar la forma en que la Defensoría establece su relación con personas que quieran prestar servicios para la institución sin contar con una relación de empleo público estrictamente y en virtud de la cual, ambas partes se verían beneficiadas de las oportunidades que cada una ofrece.

2. En cumplimiento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley de Contratación Administrativa y su respectivo Reglamento, se efectuó un trabajo coordinado con la Dirección Administrativa y el Departamento de Proveeduría institucional que derivó en la emisión del **Reglamento para el Funcionamiento de la Proveeduría de la Defensoría de los Habitantes de la República**.

Mediante este instrumento normativo, se cumplen tres importantes objetivos. En primer lugar, se fijan las competencias de las dependencias internas de la Defensoría de los Habitantes que en forma permanente u ocasional participan en los procesos de adquisiciones de bienes o servicios no personales contemplados en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento. En segundo término, se establecen los plazos y algunos procedimientos específicos necesarios para la adecuada gestión de los procesos de contratación administrativa y por último, se regula el establecimiento y funcionamiento del Registro de Proveedores de la institución.

Al momento de emitir el presente informe de gestión, la Dirección trabaja en la elaboración de otros cuerpos normativos internos, entre los cuales cabe citar, el Reglamento para el Uso del Equipo Informático e Internet de la institución.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA

La prohibición de los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es absoluta. Todas las personas tienen derecho a que se les respete su vida, su libertad y su integridad personal.

Esta prohibición encuentra su fundamento en una norma imperativa, pues existe un orden público internacional que establece que esta clase de actos se encuentran prohibidos sin excepción alguna. Además, es una obligación para todos los Estados, aún y cuando no hayan suscrito o ratificado ningún tratado internacional. Por ello, la tortura es, a todas luces, inaceptable, lo mismo que los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Desde este punto de vista, es deber de los Estados respetar y garantizar los derechos de las personas, y adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para cumplir con esa obligación.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

> *"(…) está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que pueden ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana.[1]"*

"La Dignidad Humana es inherente a toda persona, y aún y cuando las personas privadas de libertad hayan adquirido dicha condición por estar siendo investigadas o haber sido sancionadas desde el punto de vista administrativo o judicial, el Estado tiene que garantizar que el trato que reciban en los lugares de detención sea humano y en estricto respeto de su integridad física, psíquica y moral."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Los lugares de detención no están abiertos al escrutinio público, y es precisamente por esa razón que las personas privadas de libertad se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, puesto que están sometidas a la autoridad del Estado, y al ser centros cerrados pueden ser víctimas de abuso o de actos de tortura o malos tratos.

1 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párrafo 154.

He ahí la razón por la cual se han emitidos diferentes instrumentos internacionales de Derechos Humanos que prohíben la tortura, entre ellos el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, tratado de nueva generación que establece la obligación para los Estados parte de establecer, designar o mantener a nivel nacional uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Antecedentes y creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Costa Rica. Tareas pendientes. En los años setenta, el señor Jean Jacques Gautier, de nacionalidad suiza, defendió la idea de crear un mecanismo de visita a los lugares de detención, convencido de que las visitas regulares y sin previo aviso en dichos lugares se encontraban entre los métodos más efectivos para prevenir la tortura. Por esa razón se dio a la tarea de fundar el "Comité Suizo contra la Tortura", el que posteriormente se convirtió en la Asociación para la Prevención de la Tortura.

Años después, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984, se constituyó en un mecanismo para impedir la violación de los derechos de las personas privadas de libertad en aquellos Estados respetuosos de los Derechos Humanos.

En forma posterior a la Convención, se plasmó en el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, siendo Costa Rica uno de los Estados que tuvo un papel importante como gestor y negociador de este proyecto en una segunda versión, y presidió su negociación durante diez años hasta que fue aprobado en la Organización de Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 2002, con 127 votos a favor. De esta forma, el Protocolo fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 57/199, del 18 de diciembre del 2002.

El 4 de febrero de 2003, Costa Rica suscribió este Protocolo, el 25 de noviembre de 2005 fue publicada la Ley Nº 8459, denominada "Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes".

El objetivo del Protocolo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes en los lugares en los que se encuentran personas privadas de libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, pues se considera que el mejor mecanismo para velar por el respeto de los derechos fundamentales de esta población en los lugares de detención es a través de visitas directas y sistemáticas a estos centros.

Dada la independencia demostrada por la Defensoría, en el trabajo realizado desde su creación atención a las visitas en lugares de detención, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sometió a su consideración la posibilidad de ser designada como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, lo cual fue aceptado por la Institución. El febrero de 2007 se nombró a la Defensoría como Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura (MNP), mediante Decreto Ejecutivo Nº 33568-RE-MSP-G-J, aunque para esa fecha no pudo entrar en funcionamiento, hasta contar con los recursos necesarios. El MNP iniciar sus funciones en enero del 2009, como una Unidad adscrita al Despacho del Jerarca Institucional.

Como se indicó, la designación del MNP se efectuó vía Decreto Ejecutivo. El texto de este decreto indica lo que a continuación se transcribe:

> *Artículo 1.- Reconocer a la Defensoría de los Habitantes de la República como el mecanismo y órgano nacional encargado de realizar las visitas de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, previstas en el marco del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.*
>
> *Artículo 2.- La función de la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención, hasta tanto no se emita la ley correspondiente, se enmarca de manera provisional dentro de las inspecciones que habitualmente realiza esta institución en los diversos centros penitenciarios, de detención o de aprehensión administrativa.*
>
> *Artículo 3.- Las visitas que el mecanismo nacional de prevención realice comprenderán los centros de detención adscritos al Ministerio de Justicia y Gracia y el Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía, los que brindarán el apoyo necesario a la Defensoría de los Habitantes para el cumplimiento de su papel como mecanismo nacional.*

De acuerdo con la normativa vigente, el Estado Costarricense facultó de manera parcial al MNP para el cumplimiento del mandato que establece el Protocolo Facultativo, en vista de que se indicó que hasta tanto no se emitiera la ley correspondiente su labor se enmarcaría de manera provisional dentro de las inspecciones que habitualmente se realizaban en los centros de aprehensión o detención administrativa y en los diversos centros penitenciarios, y no contempló las inspecciones en los centros de detención a cargo del Poder Judicial.

Dicha restricción resulta en un incumplimiento estatal del compromiso asumido por Costa Rica con la aprobación del Protocolo Facultativo, puesto que dicho instrumento plantea en su artículo 4 que *"(…) por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública*".

El Proyecto de Ley. Con el fin de subsanar el incumplimiento al que se hace referencia en el apartado anterior, se necesita que el Estado emita una ley para proceder con la designación del MNP, lo que vendría a solventar la competencia para inspeccionar los centros de detención a cargo del Poder Judicial. A pesar de ello, resulta que una vez que el Estado Costarricense ratificó el Protocolo a través de la Ley 8459, la facultad para ingresar a cualquier centro de detención está dada.

En cuanto a esta iniciativa legal vale decir que el día 5 de octubre de 2011, se presentó a la corriente legislativa el Proyecto de Ley para la Creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (Nº 18.273), proyecto que fue firmado por todos los y las Diputadas que conforman la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, y que se tramita ante la corriente legislativa bajo el número 18.273.

El proyecto de ley contempla la naturaleza del órgano, cómo se nombrará al personal, las facultades del MNP, los compromisos que adquiere el Estado Costarricense con la creación del

MNP, entre éstos acceso a la información, el deber de colaboración que tienen las instituciones públicas para con el MNP, la prohibición de sanciones y la confidencialidad de la información, las inmunidades del personal, los informes anuales que debe presentar, la obligación de las instituciones públicas de considerar las recomendaciones emitidas por el MNP, y del contacto con el Subcomité para la Prevención de la Tortura.

En agosto de 2012, el proyecto de ley fue dictaminado en forma unánime por la Comisión de Derechos Humanos y octubre de 2012, ingresó al plenario a la orden del día en el lugar número 73. Con la aprobación de este proyecto de ley se vendría a solventar y ratificar la competencia del MNP para inspeccionar los centros de detención judiciales, administrativos y penitenciarios. Además, también se le brindará seguridad jurídica al trabajo del MNP y se fortalecerá su ámbito de competencia, garantizando su permanencia en el tiempo sin importar los contextos políticos, sociales y económicos que pueda afrontar Costa Rica a futuro, según lo señala el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

Es importante señalar que Costa Rica como Estado parte del Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes se encuentra en mora ante la Organización de Naciones Unidas al no tener aprobado mediante una Ley la creación del MNP. En tal sentido se hace un llamado al Poder Legislativo respecto a la necesidad de aprobar dicho Proyecto de Ley para que así el Estado costarricense cumpla con las obligaciones adquiridas al ratificar el Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, de nombrar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura mediante Legislación nacional.

La Defensoría asumió el mandato que le da el Protocolo Facultativo. Con anterioridad a la creación del MNP, la función de inspección en lugares de detención fue realizada por la Defensoría, por medio de las Direcciones de Defensa competentes. Estas inspecciones se efectuaban con una óptica preventiva, es innegable que la mayor parte del trabajo que el personal de estas direcciones debía efectuar tenía que ver con las denuncias individuales que recibía de las personas privadas de libertad en esos establecimientos.

El Protocolo Facultativo establece que la labor del MNP es de naturaleza eminentemente preventiva, es decir, que tiene a su cargo un sistema de visitas periódicas en todo lugar en donde se encuentre una persona privada de libertad, para que, a través de un trabajo de observación y de visitas continuas, se garantice la protección de los derechos de las personas privadas de libertad contra cualquier acto de tortura, o de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Por lo tanto, a través del Acuerdo Nº 1434 del 16 de enero de 2009, la Defensoría procede con la creación de la Unidad del MNP, y modificada el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría con el fin de incluir al MNP dentro de la organización y se dota de los recursos humanos y materiales necesarios para el inicio de sus funciones. La Defensoría optó por la creación de una Unidad especializada que se dedicara a dar cumplimiento a la función preventiva encomendada por el Protocolo, mientras que las demás Direcciones de Defensa continúan encargadas de la parte reactiva, es decir, del trámite y resolución de las denuncias individuales recibidas. De esta forma, la Defensoría es la institución designada como MNP, y delega dichas funciones en la unidad conformada para dichos efectos.

Esta división de funciones quedó plasmada mediante el Acuerdo Nº 1527 emitido por el Despacho del Jerarca Institucional, en el cual se dicta el Manual de Procedimientos del

Mecanismo Nacional de Prevención, y por medio de la Directriz Nº 006-09 que establece la coordinación que deberá llevarse a cabo entre el MNP y las demás oficinas de la Defensoría.

Una Institución de Derechos Humanos que haya sido designada como Mecanismo Nacional de Prevención, no puede pretender que éste último se haga cargo de tramitar y resolver situaciones individuales de las cuales tenga conocimiento durante una inspección, pues esto sería desnaturalizar su función preventiva. Para ello, se hace indispensable establecer mecanismos de coordinación con el fin de que dichas denuncias sean tramitadas por las áreas o direcciones de la institución que tengan a su cargo la resolución de las investigaciones correspondientes.

El Sistema de Monitoreo. Tal y como lo establece el artículo 1 del Protocolo Facultativo a la Convención, el objetivo de este instrumento es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros malos tratos. Las tiene como finalidad crear un efecto disuasivo ante las autoridades estatales, pues es claro que el ingreso frecuente y sin previo aviso de un órgano como el MNP, tiene como propósito prevenir la comisión de actos de tortura o malos tratos. Este sistema de visitas se puede ejecutar gracias a que el Protocolo Facultativo le otorga al MNP las siguientes facultades:

> *Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en lugares de detención, así como del número de lugares de detención y su emplazamiento.*
>
> *Acceso a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención.*
>
> *Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios.*
>
> *Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente.*
>
> *Libertad para seleccionar los lugares a visitar y las personas a las que entrevistará.*

En las visitas, se procede a observar los siguientes aspectos: condiciones materiales, se recorre el área en donde se preparan los alimentos, se visita el área en donde se prestan los servicios de salud, el área educativa, el área laboral, los espacios de recreación, los espacios en donde se practica la libertad de culto, la infraestructura en donde se ubica a las personas privadas de libertad, la infraestructura en donde labora el personal del centro. Se constatan las condiciones sanitarias, de iluminación y ventilación. También se verifica si hay condiciones de sobrepoblación o hacinamiento.

Se procede a verificar las condiciones de aislamiento, los registros de detención, cómo se regulan los procedimientos disciplinarios, cómo se tienen establecidos los procedimientos para que las personas privadas de libertad interpongan quejas, si se separa a la población privada de libertad por categorías, qué atención se brinda a las población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (mujeres embarazadas, personas adultas mayores, niños, niñas,

adultos jóvenes, personas con discapacidad, población indígena, personas con trastornos mentales, personas con problema de salud).

En cuanto a las condiciones laborales del personal del establecimiento, se visitan las oficinas, los recursos materiales con los que cuentan para realizar su labor, si reciben capacitación, y se inspeccionan los dormitorios del personal en caso de que en determinado establecimiento el personal deba dormir ahí.

"A las personas privadas de libertad, se las entrevista para que brinden información acerca del trato que se les brinda en el lugar de detención, acerca de las condiciones materiales en donde están ubicadas, acerca del contacto con la familia, el contacto exterior, y el ejercicio de los derechos a la educación, a la recreación, a la religión y al trabajo. Resulta importante realizar el mayor número de entrevistas que sea posible."

Defensoría de los Habitantes, 2013

En caso de que sea una persona privada de libertad ubicada en un centro penitenciario, resultará de utilidad que ésta brinde información de cómo fue tratada en los centros de detención de corta estancia, como los administrativos o judiciales, centros en los que se presenta gran movimiento de personas detenidas, y que son los más propensos a que se produzcan actos de tortura o malos tratos porque son aquellos en los que las autoridades están abocadas a obtener la mayor cantidad de información posible por estarse llevando a cabo un proceso de investigación.

Reunión con las autoridades estatales. Una vez que finaliza la entrevista, el MNP debe preparar el informe correspondiente, que en el caso costarricense denominamos Informe de Inspección. En dicho documento se plasman los hallazgos encontrados durante la visita y la información recibida, las consideraciones, y se emiten las recomendaciones correspondientes. Es práctica del MNP reunirse con las autoridades estatales para ponerlas en conocimiento de los resultados de la visita.

Condiciones necesarias para el trabajo del MNP:

a. *Independencia de criterio*: Es necesario que los funcionarios de los MNP cuenten con independencia de criterio para la redacción de los informes, y realizar los análisis del trabajo de monitoreo de los centros de detención, y que éstos se puedan notificar a los funcionarios públicos correspondientes y publicarlos cuando así lo amerite. De acuerdo a la conformación administrativa del MNP, se debe trabajar en lograr la independencia de criterio de los poderes del Estado.

b. *Independencia funcional*: La independencia funcional es fundamental para que el MNP determine la escogencia de los centros de detención que desee visitar, para establecer la calendarización, frecuencia y horario de las inspecciones a los centros de detención, su propia metodología de monitoreo, y dialogar con las autoridades nacionales que considere necesario.

c. *Acceso a Presupuesto*: El presupuesto destinado a los MNP resulta esencial e imprescindible para el desarrollo del trabajo. En el presupuesto se debe contemplar lo atinente a los salarios de los funcionarios, los viáticos, vehículos, chofer, combustible, número de plazas adecuadas, equipo de trabajo (cámaras fotográficas, computadoras, escritorios, teléfonos, etc.).

I. Centros administrativos y judiciales.

a. Delegaciones de Fuerza Pública. Las siguientes son las visitas realizadas por el MNP a las Delegaciones y Subdelegaciones de la Fuerza Pública durante el año 2012:

Cuadro N° 1	
Visitas realizadas por el MNP a las Delegaciones de Fuerza Pública. Periodo 2012	
Delegación	**Fecha**
Fuerza Pública de Calle Blancos	09 de febrero de 2012
Fuerza Pública de Barranca	28 de marzo de 2012
Fuerza Pública de Buenos Aires	17 de abril de 2012
Fuerza Pública de Peñas Blancas	24 de mayo de 2012
Fuerza Pública de La Cruz	24 de mayo de 2012
Fuerza Pública de Valverde Vega	23 de agosto de 2012
Fuerza Pública de Grecia	23 de agosto de 2012

Sobre el deber de las Unidades Policiales de mantener un control uniforme de los registros de las diferentes labores policiales. El MNP ha constatado en diferentes inspecciones realizadas en Delegaciones y Subdelegaciones de Fuerza Pública, que en algunos de los establecimientos existen inconsistencias en los libros de registro. Así por ejemplo se ha comprobado que los datos consignados en los libros son inexactos y que no existe un control cruzado de la información entre libros.

La Dirección de Fuerza Pública ha regulado lo concerniente a los libros de registro a través del *Manual del Libro de Guardia* emitido por la Dirección General de Fuerza Pública, en el que establece que a lo interno de las unidades policiales se tienen que llevar una serie de registros que tienen como objetivo mantener en forma ordenada el control de las diferentes labores policiales, así como el registro de todos los bienes que ingresan y egresan a los establecimientos. Dicho manual indica que los instrumentos de registro y control que se tienen que utilizar en cada delegación policial son, entre otros, el Libro de Entrada y Salida del personal, Libro de Control de Notificaciones, Libro de Armas, Actas de Pertenencias de los aprehendidos y el Libro de Guardia, los que se llevan para mejorar los registros y controles.

El mantenimiento minucioso de registros es un elemento fundamental de una correcta administración de los lugares de aprehensión, tales como las Delegaciones Policiales. Los registros oficiales confirman dónde se ubicó a las personas aprehendidas y quiénes son las autoridades responsables. La existencia de registros oficiales que puedan examinarse ayuda a garantizar que se siguen los procedimientos adecuados, y que se puede pedir cuentas acerca de sus

actos a los funcionarios públicos que se encargan del trato a las personas aprehendidas, y hacerlos responder por sus acciones.

Por otra parte, el Libro de Guardia también es relevante por cuanto éste es el registro donde se consigna información y datos sobre hechos, así como, incidencias del servicio policial, antecedentes de gran importancia que pueden ser usados como elementos probatorios en procesos administrativos y judiciales, debido a que la información consignada es una bitácora con elementos de valor probatorio para sustentar, eventualmente, un proceso. Por otra parte, también se establece en un instrumento de control importante, ya que a través de él se dará cuenta del manejo administrativo y operativo de las delegaciones policiales.

Se reitera a las autoridades del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) la importancia de contar con Libros de Registro, y además, que se emitan directrices a todas las Delegaciones y Subdelegaciones de Fuerza Pública del país con el fin de que existan reglas claras para que en todos los establecimientos se uniformice la manera en cómo se completan los mismos.

Reunión con el Departamento de Obras Civiles del Ministerio de Seguridad Pública. En el junio 2012, el personal del MNP se reunió con el personal del Departamento de Obras Civiles del MSP con el fin de conversar acerca del mandato del MNP, sus competencias, el trabajo que se realiza cuando se inspeccionan las Delegaciones de Fuerza Pública, y en relación con el borrador del Manual de Celdas para Edificios Oficiales del MSP.

En relación con este último punto, se entregó a la Jefa del Departamento de Obras Civiles, Arquitecta Irene Soto Urbina, un documento en donde se plasmaron las observaciones al Manual de Celdas. El MNP reconoció el esfuerzo que realiza el Departamento de Obras Civiles al tomar en consideración en dicho manual el trato que debe brindársele a las personas aprehendidas, y las condiciones que deben tener las Delegaciones en las que se ubica a estas personas. Por otra parte, las observaciones versaron sobre cuestiones de redacción y de infraestructura, y se sugirió que dicho manual debía hacer énfasis en los aspectos constructivos, estructurales y arquitectónicos de las celdas.

b. Dirección General de Migración y Extranjería. Caso ciudadano cubano detenido en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Es necesario hacer referencia al caso de una persona de nacionalidad cubana, a quien se identificará como E.A.F., quien el día 22 de marzo de 2012 fue detenido en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Según informaron las autoridades competentes, a su llegada al país el señor E.A.F. planteó solicitud de Refugio a la Dirección General de Migración y Extranjería y, desde el día mencionado fue ubicado en el "*espacio destinado para albergar pasajeros con inconvenientes migratorios y estancia prolongada*" en el Aeropuerto Juan Santamaría.

Respecto a este caso, el MNP, conjuntamente con la Dirección de Protección Especial y del Profesional Médico de la DHR, realizó dos inspecciones para verificar la situación y las condiciones en las cuales se encontraba en el señor E.A.F. en el Aeropuerto. En la primera inspección se verificaron las condiciones materiales del espacio en el cual se ubicó al señor E.A.F. en el Aeropuerto. El lugar es de construcción nueva y posee tres aposentos, uno de los cuales tiene un camarote con espumas, y un baño con las facilidades necesarias; tiene además un sistema de ventilación artificial, sin embargo carece totalmente de iluminación y ventilación naturales.

Por estas razones el MNP determinó que el señor E.A.F. estaba siendo sujeto de violaciones a su derecho a la integridad personal de conformidad por lo dispuesto por el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y en consecuencia siendo sujeto de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular. Este Centro se encuentra a cargo de la Dirección General de Migración, y se caracteriza por ser un centro temporal de detención administrativa, mientras se define la identificación y condición de la persona aprehendida y se resuelve la aplicación de una medida cautelar o se realiza el procedimiento administrativo de deportación.

El personal del MNP efectuó dos inspecciones en el Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular los días 22 de enero y 8 de noviembre de 2012. En cuanto a las condiciones materiales del centro, la infraestructura se encuentra bajo la modalidad de arrendamiento, lo que compromete en forma negativa el funcionamiento adecuado del mismo, ya que por ser un edificio particular no se le permite a la Administración Pública invertir presupuesto para realizar las mejoras y remodelaciones que sean necesarias, sino que su ejecución depende del criterio del propietario del edificio.

Si bien el MNP reconoce que al edificio se le han realizado remodelaciones importantes en algunas áreas para garantizar mejores condiciones a las personas detenidas, también es cierto que por el tamaño, diseño y material de construcción, dicho inmueble no cumple con los requisitos y exigencias actuales para funcionar como centro de detención administrativa, por lo que se recomienda en forma urgente la adquisición de otro edificio o infraestructura que cuente con las condiciones de detención señaladas en los Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos.

c. Centro de Atención para Personas con Enfermedad Mental en Conflicto con la Ley. Infraestructura del establecimiento. Las instalaciones del centro se encuentran en buenas condiciones materiales y se observaron limpias, con suficiente iluminación y ventilación. A pesar de la sobrepoblación, todas las personas están durmiendo en camas y colchones. El establecimiento tiene varias áreas comunes, entre ellas una cancha interna de fútbol sala, un área de artesanías, un comedor con mesas y sillas, y dos televisores. También hay una cancha de fútbol externa, a la cual se lleva la población dos horas al día, lo que depende de la disponibilidad del personal de seguridad y del clima. El personal del centro informa que la dificultad que se presenta en relación con el tema de infraestructura es que no se contempla la división de los espacios, que determine las áreas para los diferentes programas de rehabilitación.

El Centro depende administrativamente del Hospital Nacional Psiquiátrico. Mientras este establecimiento se encuentre en esta situación, este Hospital debe asistirlo con la prestación de los servicios de apoyo, es decir, servicios de alimentación y lavandería.

El personal del centro informó que ya se habían iniciado los estudios de factibilidad y costos para definir si se puede disponer de una Unidad Programática para que este centro administre sus propios recursos financieros y humanos. En el Informe Anual de Labores 2011 del MNP, se había señalado que uno de los aspectos que tenía pendientes dicho establecimiento tenía que ver con su presupuesto, y, específicamente, que por disposición legal, la Junta de Protección Social debía otorgarle a dicho centro un porcentaje de venta de loterías, lo que

no había sucedido, y que más bien se les indicaba que dicha Junta estaba efectuando una consulta a la Procuraduría General de la República en relación con la disposición de dichos fondos.

En efecto, la Ley Nº 8718,[2] artículo 8, inciso v), referente a la distribución de la utilidad neta de las loterías, los juegos y otros productos de azar, indica que, en relación con el centro de trastornos mentales para personas en conflicto con la ley, se destinará *"(…)de un uno por ciento (1%) a un dos por ciento (2%) para la adquisición de un terreno, así como para construir, equiparar y operar un centro psiquiátrico penitenciario."*

En virtud de que el Centro todavía no había podido disponer de los fondos dispuestos por la Ley Nº 8718, la DHR mediante oficio número DH-CGA-005-2012 de fecha 6 de febrero de 2012, informó al Presidente de la Junta Directiva de la Junta de Protección Social, que CCSS había procedido con la apertura de un Centro denominado "Centro para Personas con Enfermedades Mentales en Conflicto con la Ley", el cual se encontraba ubicado en La Uruca, contiguo a las oficinas de la Dirección General de Migración, y que este centro estaba adscrito administrativo y presupuestariamente al Hospital Nacional Psiquiátrico, por lo que no contaba con presupuesto propio. Asimismo se le informó que, en virtud de la ausencia de recursos, el Centro no estaba ejecutando los procesos de atención técnica que conllevan a la rehabilitación de los pacientes, lo que creaba una situación de desventaja para la población que albergaba dicho centro. Por último, se le indicó que la Ley Nº 8718 destinaba un porcentaje de la utilidad neta de las loterías, los juegos y otros productos de azar a dicho establecimiento.

Los Procesos de Rehabilitación. El MNP constató que los procesos de rehabilitación para los pacientes del establecimiento se están llevando a cabo en forma limitada por dos razones fundamentales: una es la falta de recursos financieros y otra tiene que ver con el déficit del personal de seguridad penitenciaria. Así fue reconocido por las autoridades del mismo centro, quienes informaron que la falta de recursos financieros impide la adquisición de materiales para los procesos de rehabilitación, y, además, tienen problemas por la falta de espacio físico para atender a la población.

En cuanto al personal de seguridad, se constató que sólo laboran cinco funcionarios policiales en jornada diurna y dos en jornada nocturna, lo que quiere decir que están trabajando con un 33% del personal que les correspondería de acuerdo con la cantidad de pacientes que están ubicados allí. Además, el establecimiento no cuenta con personal de seguridad para realizar seguridad perimetral.

Por otro lado, valga señalar que el personal del establecimiento planteó como uno de los principales problemas la obligación que tiene el centro de recibir a pacientes a los que el Poder Judicial ha impuesto una medida de internamiento sin criterio médico y sin limitación alguna, superando la capacidad instalada y en detrimento de la atención que se le debe brindar a los demás usuarios, además del riesgo en el que se coloca al personal de salud y de seguridad.

2 Ley Nº 8718, Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales. 17 de febrero de 2009.

d. Delegaciones del Organismo de Investigación Judicial. Visitas realizadas.

Cuadro N° 2	
Inspecciones realizadas por el MNP a las Delegaciones del Organismo de Investigación Judicial. Periodo 2012	
Delegación	**Fecha**
Delegación de San Ramón	13 de setiembre de 2012
Oficina Regional de Grecia	13 de setiembre de 2012

El MNP sólo realizó dos inspecciones en Delegaciones o Subdelegaciones del OIJ, por cuanto debió abocarse a trabajar más arduamente en el problema del Sistema Penitenciario Nacional Costarricense.

En el mes de setiembre de 2012, se inspeccionó la Delegación del OIJ de San Ramón. Dicha Delegación funciona las 24 horas del día y cuenta con un vehículo para el traslado de las personas detenidas. El establecimiento posee cinco celdas para ubicar a las personas detenidas, las cuales se encuentran en excelente estado de conservación e higiene. Todas reciben ventilación e iluminación natural y artificial. En el momento de la diligencia se encontraban dos personas detenidas, a quienes se entrevistó y ambas manifestaron haber recibido un trato adecuado y los tiempos de comida de acuerdo a su estancia en el lugar.

En cuanto a la Oficina Regional del OIJ de Grecia, se constató que el horario de dicha oficina es los lunes, martes y miércoles, de 7:30 a.m. a 10:00 p.m. Los jueves y viernes de 7:30 a.m. a 4.30 p.m. Además se informó que había personal en disponibilidad el cual debe presentarse en la Delegación en caso de emergencia. Dicha oficina no cuenta con vehículo, situación que los hace depender de las Delegaciones del OIJ de San Ramón y de Alajuela para el traslado de las personas detenidas hacia otros establecimientos o para realizar diligencias. Con respecto a las celdas, el establecimiento cuenta con cuatro, una de ellas equipada para ubicar a mujeres detenidas, la que posee en su interior una división de madera para garantizar la privacidad de las mujeres al momento de utilizar el servicio sanitario. Todas las celdas son de reciente construcción, por lo que se encuentran en muy buen estado, con adecuadas condiciones materiales, buen acceso a ventilación e iluminación artificial, y se encontraron limpias y sin malos olores.

En relación con la Oficina Regional de Grecia, el MNP reconoció como una buena práctica la decisión de instalar en la celda destinada a ubicar mujeres una pared con el fin de proteger su privacidad mientras éstas utilizan el servicio sanitario, reconociendo con ello su condición especial de mujer. Asimismo, reconoció la necesidad que tiene esta oficina de contar con más personal en la Sección de Cárceles y un vehículo para el traslado de personas detenidas, y de esta manera no depender de otras Delegaciones del OIJ.

II. Sistema Penitenciario.

a. Inspecciones realizadas a Centros del Programa Institucional durante el 2012.

Las siguientes son las inspecciones realizadas por el MNP a los Centros del Programa Institucional a cargo de la Dirección General de Adaptación Social de MJP durante el año 2012:

Cuadro N° 3	
Inspecciones realizadas por el MNP a los Centros del Programa Institucional. Periodo 2012	
Centro Penitenciario	**Fecha**
Centro del Programa Institucional La Reforma, Ámbito B	3 de enero de 2012
Centro del Programa Institucional La Reforma, Ámbito E	2 de febrero de 2012
Centro del Programa Institucional Puntarenas	26-27 de marzo de 2012
Centro del Programa Institucional La Reforma, Ámbito D	10 de abril de 2012
Centro del Programa Institucional Pérez Zeledón	16-17 de abril de 2012
Centro del Programa Institucional Liberia	14-15 de mayo de 2012
Centro del Programa Institucional San Rafael	12 y 18 de junio de 2012
Centro del Programa Institucional San Ramón	21 de junio de 2012
Centro de Formación Juvenil Zurquí	13 de agosto de 2012
Centro del Programa Institucional San José	4 de setiembre de 2012
Centro del Programa Institucional Gerardo Rodríguez	18-19 de setiembre de 2012
Centro de Formación Juvenil Zurquí	20 de setiembre de 2012
Centro del Programa Institucional Pococí	16 de octubre de 2012

Situación del personal del sistema penitenciario nacional. Para el año 2012, el personal del MNP incluyó dentro de la metodología de su sistema de monitoreo la entrevista al personal técnico de los centros penitenciarios, tanto en forma grupal como individual. Con base en los diferentes procesos de entrevistas que se realizaron en diferentes establecimientos penitenciarios, el MNP extrae las siguientes conclusiones:

Ante la sobrepoblación, en los Centros Penitenciarios se ha disminuido la capacidad del personal técnico para atender toda la demanda de la población privada de libertad, respecto a los procesos de atención individual y grupal (procesos para ofensores sexuales, adicciones, entre otros), las cuales son requisitos para optar a beneficios como cambios en la modalidad de custodia (traslados al nivel semi institucional, como a optar por una libertad condicional), para recibir visitas íntimas o especiales, y sobre todo un plan de reinserción social.

Los procesos de valoración también se atrasaron en virtud de que se giró instrucciones al personal técnico para abocarse a realizar valoraciones extraordinarias.[3] En algunos centros se solicitó al personal fijar prioridades, sin embargo, es criterio generalizado del personal técnico que todas las labores que ellos realizan son prioritarias, y que no era posible suspenderlas por ser parte fundamental de la dinámica del centro, y que debían mantenerse para mantener la buena convivencia carcelaria.

"Otra gran problemática son las dificultades por las que está atravesando el personal técnico, profesional, administrativo y policial de los Centros Penitenciarios, en cuanto a que el crecimiento de recursos humanos no ha sido proporcional con el crecimiento de la población privada de libertad."

Defensoría de los Habitantes, 2013

La situación se agravó aún más debido a que desde el año 2011 el Poder Ejecutivo emitió la Directriz Presidencial número 013-H dirigida a todo el sector público, en la que se establecía que con el fin de lograr una sana gestión de los recursos financieros del Estado, se requería austeridad y la reducción del gasto público, objetivos que se podían alcanzar mediante la racionalización de su uso, y que para lograr este objetivo era necesario que las entidades públicas colaboraran con la reducción del gasto en aquellas partidas y subpartidas que no incidieran en la prestación del servicio público ni afectaran la ejecución de los programas sociales.

Por tal razón, el Poder Ejecutivo no autorizaba la creación de plazas ni la utilización de las plazas que quedaran vacantes a partir de la vigencia de dicha Directriz. La aplicación de esta Directriz en el Sistema Penitenciario tuvo como consecuencia que el personal técnico y de seguridad de los centros disminuyera, lo que empeoró la proporcionalidad entre la cantidad de población privada de libertad y la cantidad de personal técnico y de seguridad, y, como consecuencia, se afectó la totalidad de la dinámica institucional que se lleva a cabo en los centros penitenciarios.

En otro orden de cosas, el MNP ha constatado que en la mayoría de los centros penitenciarios el personal técnico labora en espacios físicos que no cumplen con las condiciones mínimas para el desarrollo de sus labores. Son muy reducidos y generalmente tienen que ser compartidos y no reúnen las condiciones de privacidad para atender a la población privada de liber-

3 Instrucciones giradas mediante Circular N° INC-06-2012 del Instituto Nacional de Criminología del Ministerio de Justicia y Paz, mediante la cual se le indicaba al personal la necesidad de realizar valoraciones extraordinarias a ciertas personas privadas de libertad que cumplían con ciertos requisitos (penas menores a 6 años, sin otras causas pendientes, etc.), con la finalidad de trasladarles al Programa Semi Institucional y descongestionar el Programa Institucional.

tad. En algunos centros penitenciarios el personal ha aportado sus propios recursos económicos con el fin de hacer reparaciones o adecuar el espacio a condiciones más aceptables para el desempeño de sus funciones.

"Por otro lado, el déficit del personal de seguridad definitivamente afecta toda la dinámica institucional, ya que de éste dependen las labores de seguridad que se requiere para poder brindar la atención técnica, los procesos grupales, los programas de educación, las requisas a visitantes, las salidas médicas y muchas otras labores."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Además, la mayoría de los servicios que se prestan en el sistema penitenciario dependen de la disponibilidad de personal de seguridad, el cual tampoco ha aumentado en forma proporcional respecto al incremento de la población privada de libertad, lo cual ha traído muchas dificultades en la prestación de servicios, por ejemplo, en la atención a la salud, actividades recreativas, oportunidades de trabajo, alimentación, visitas y otros. Incluso, lejos de crecer, estos recursos han disminuido tal y como ha sido manifestado por parte del personal del sistema penitenciario. Por lo que se alerta al Estado costarricense sobre esta situación, ya que podría ocasionar serios problemas convivenciales en los Centros, poner en riesgo la seguridad institucional y, sobre todo, violación de derechos de la población privada de libertad y de los derechos laborales del personal técnico, administrativo y de seguridad.

La carga de trabajo producida incidió en la salud de las y los funcionarios. De las entrevistas realizadas hay personas que manifiestan sufrir de stress, cansancio y exceso de trabajo, situaciones que podría hacerlos incurrir en negligencia o errores humanos. También manifestaron sufrir problemas de salud de tipo psicosomático, entre otros.

En conclusión, el MNP hace un señalamiento al Estado Costarricense acerca de la urgencia e importancia de dotar de más personal técnico y de seguridad a los establecimientos penitenciarios, con el fin de garantizar una adecuada prestación de servicios a lo interno de los centros y una correcta dinámica institucional para mantener la tranquilidad y la seguridad institucional. Además, debe brindársele a este personal adecuadas condiciones laborales para que puedan realizar su labor de manera óptima.

Sobrepoblación en el sistema penitenciario costarricense. Desde su informe anual del año 2009, el MNP ha llamado la atención respecto al inminente crecimiento de la población penitenciaria. Este llamado no se realiza únicamente a las autoridades a cargo de los centros penitenciarios, sino a las todas las autoridades que directa o indirectamente se encuentran relacionadas con el aumento de la sobrepoblación, es decir, a la Asamblea Legislativa, al Poder Judicial en su conjunto y al Poder Ejecutivo.

Durante las inspecciones y visitas realizadas a los Centros Penitenciarios durante el año 2012, en reiteradas ocasiones se ha podido comprobar que los problemas de sobrepoblación y hacinamiento carcelario se han agravado progresivamente, por lo que los derechos humanos de las personas privadas de libertad se han visto notablemente violentados, se han deteriorado sistemáticamente las condiciones laborales del personal penitenciario, y los servicios públicos que se prestan a lo interno de los establecimientos son insuficientes.

Estadísticas y causas de la sobrepoblación: Para conocer la magnitud de la sobrepoblación del sistema penitenciario costarricense, es necesario presentar datos actualizados sobre las cárceles, y que estos ayuden a establecer líneas de acción prioritarias. La población penitenciaria ha crecido sostenidamente durante los últimos cinco años, el siguiente cuadro da

muestra de la capacidad de las cárceles, de la cantidad de personas recluidas y el porcentaje de sobrepoblación**:**

Cuadro N° 4				
Evolución de la población recluida en el sistema penitenciario (Programa Institucional), capacidad instalada, sobrepoblación absoluta y sobrepoblación relativa. Periodo 2008-2012				
Año	**Capacidad Instalada**	**Población Recluida**	**Sobrepoblación Absoluta**	**Sobrepoblación Relativa**
2008	8140	8225	85	1%
2009	8470	9304	834	9,8%
2010	8536	10541	2005	23,4%
2011	9482	12154	2672	28,1%
2012	9803	12916	3113	31.8%
Fuente: Informes de Estadística Penitenciaria, Departamento de Investigación y Estadística, Ministerio de Justicia y Paz.				

Es necesario también visualizar el nivel de sobrepoblación penitenciaria en cada uno de los centros penitenciarios, y de esta manera identificar aquellos que se encuentran más afectados, o con mayores niveles de hacinamiento. A continuación se presenta la población del programa institucional por centros penitenciarios y sus respectivos porcentajes de sobrepoblación:

Cuadro N° 5				
Población del Programa Institucional por Centros Penitenciarios, por capacidad instalada, población recluida, sobrepoblación absoluta y relativa. 31 de diciembre de 2012				
Centro Institucional	**Capacidad Instalada**	**Población Recluida**	**Sobrepoblación Absoluta**	**Sobrepoblación Relativa**
CPI La Reforma (1)	2084	3307	1223	59%
CPI Gerardo Rodríguez	958	995	37	4%
CPI San José	664	1211	547	82%
CPI San Rafael	848	864	16	2%
CPI Buen Pastor	759	788	29	4%

CPI Pococí	786	988	202	26%
CPI Pérez Zeledón	782	1046	264	34%
CPI Puntarenas	572	724	152	27%
CPI Limón	542	649	107	20%
CPI San Carlos	442	616	174	39%
CPI Cartago	362	493	131	36%
CPI Adulto Mayor	170	168	-2	-1%
CPI San Ramón	86	86	0	0%
CPI Liberia	748	979	231	31%
Modelo San Agustín	0	2	2	-
Total	**9803**	**12916**	**3113**	**32%**

(1) No se contempla el Módulo de Pensiones Alimentarias, el cual tienen una capacidad instalada de 150 espacias, y tiene 255 personas recluidas.

Fuente: Informe de Estadística Penitenciaria a diciembre de 2012. Departamento de Investigación y Estadística, Ministerio de Justicia y Paz.

Ante estos datos, evidentemente el sistema penitenciario se encuentra en una situación de hacinamiento crítico, debido a que a diciembre de 2012 se encontraba en 31.8% y los estándares aceptados internacionalmente indican que una sobrepoblación superior al 20% se considera hacinamiento.

El siguiente cuadro da muestra de la evolución de la población carcelaria en los diferentes programas a cargo de la Dirección General de Adaptación social, pero aplica también un análisis desde la tasa de crecimiento para cada uno de los programas.

Cuadro N°6

Evolución de la población penitenciaria por programas, y tasa de crecimiento anual. Periodo 2007-2012.

Año de Programas	Población Programa Institucional (1)	Tasa de crecimiento anual	Población Programa Semi-institucional	Tasa de crecimiento anual	Población Programa Comunidad	Tasa de crecimiento anual	Población Programa Penal Juvenil	Tasa de crecimiento anual	Población Total	Tasa de crecimiento anua
2007	7793	0,58%	516	-21,70%	3871	-3,59%	536	-3,94%	**12716**	**-2,03%**
2008	7955	2,08%	656	27,13%	4072	5,19%	445	-16,98%	**13128**	**3,24%**
2009	8924	12,18%	762	16,16%	4979	22,27%	404	-9,21%	**15069**	**14,79%**
2010	10137	13,59%	917	20,34%	7452	49,67%	437	8,17%	**18943**	**25,71%**
2011	12154	19,90%	1164	26,94%	9911	33,00%	558	27,69%	**23787**	**25,57%**
2012	13171	8,37%	1920	64,95%	13321	34,41%	663	18,82%	**29075**	**22,23%**

(1) Incluye pensiones alimentarias

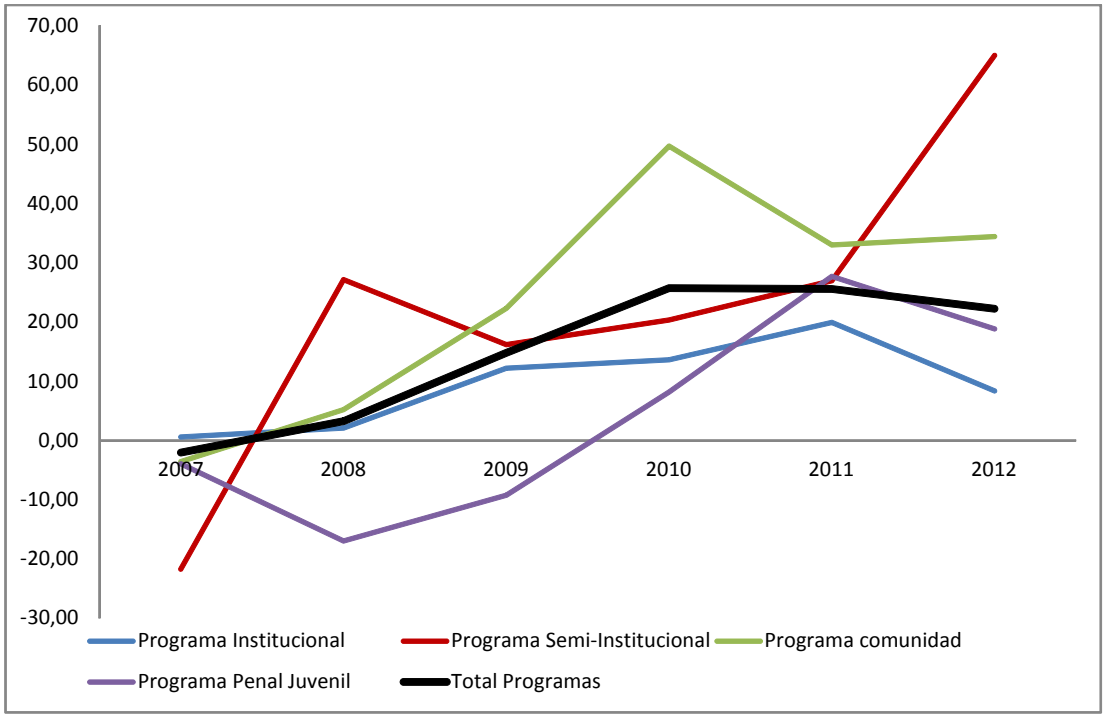
Fuente: elaboración propia, con base en los Informes de Estadística Penitenciaria, Departamento de Investigación y Estadística, Ministerio de Justicia y Paz.

De acuerdo con los datos presentados en el cuadro anterior, se observa una desaceleración en la tasa de crecimiento de la población en el Programa Institucional entre el 2011 y 2012 ya que disminuye de 19.90% a 8.37%. La respuesta a esta desaceleración se encuentra en el aumento significativo en la tasa de crecimiento del programa Semi Institucional, ya que pasa de un 26,94% a un 64,95% en el mismo periodo. Esto da muestra de que una de las medidas utilizadas por parte de las autoridades para aplacar la sobrepoblación, es el traslado de población del nivel Institucional (cerrado) al nivel Semi Institucional (abierto), lo que implica que este último programa se encuentra actualmente casi en su máxima capacidad.[4]

Sin embargo, al analizar los datos acumulados se observa una desaceleración en la tasa global de todos los programas. Esto no necesariamente implica una tendencia definitiva, puede deberse a una serie de factores no determinables aún; tampoco implica que el crecimiento de la sobrepoblación se vaya a estancar próximamente (aún se encuentra en niveles insostenibles), sin embargo, será necesario prestar especial atención al crecimiento de estas variables en los próximos meses y años para analizar cambios en su comportamiento.

El siguiente gráfico busca explicar de mejor manera la relación entre los programas, y ante todo el comportamiento de la tasa de crecimiento anual global:

Gráfico N° 1
Tendencia de la tasa crecimiento anual por programas. Periodo 2007-2012



4 Según datos de la Dirección General de Adaptación Social, el nivel Semi Institucional tiene una capacidad aproximada para 1900 personas.

2. Causas de la sobrepoblación. A partir de un proceso de análisis de la realidad costarricense, se han podido identificar una serie de causas sociales, políticas, legislativas, judiciales y administrativas, que devienen en el aumento de la sobrepoblación carcelaria. A continuación se indican aquellas que se han valorado como principales:

a. La emisión de legislación por parte de la Asamblea Legislativa que incluye nuevas penas privativas de libertad o aumento en monto de las penas ciertos delitos. Por ejemplo: la reforma hecha al Código Penal, mediante ley 7389 del 22 de abril de 1994, en la cual se aumenta el monto de la pena máxima de 25 a 50 años. La reducción del descuento por trabajo mediante reforma al artículo 55 del Código Penal, realizado en la 7398 del 3 de mayo de 1994; Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, Ley N° 9078, 4 octubre de 2012, en la cual se consideran nuevos delitos, como la conducción temeraria, los cuales son castigadas con penas privativas de libertad. La Ley de Regularización y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico, Ley Nº 9047 del 25 de junio de 2012, con la cual se castiga con prisión a aquellas personas que vendan bebidas alcohólicas a personas menores de edad.

b. La entrada en vigencia de los Tribunales de Flagrancia a partir del año 2008. Para demostrar su trascendencia se presentan los siguientes datos: en el 2008, los Tribunales de Justicia dictaron 3856 sentencias condenatorias, de las cuales 79 fueron de los Tribunales de Flagrancia (representan un 2% de las sentencias);[5] en el 2009, se emitieron un total de 4969 sentencias condenatorias de las cuales 364 fueron realizadas por los Tribunales de Flagrancia (representan un 7% de las sentencias);[6] en el 2010 los Tribunales dictaron un total de 6039 sentencias condenatorias, de las cuales 1274 fueron realizadas por los Tribunales de Flagrancia (representan un 21%),[7] y en el 2011 se realizaron 1457 sentencias condenatorias en los Tribunales de Flagrancia[8], lo que evidentemente ha tenido un impacto sustantivo en el ingreso de personas privadas de libertad al sistema penitenciario.[9]

c. La vigencia de los procesos abreviados en los juicios ha tenido un impacto importante en el ingreso de personas privadas de libertad al sistema penitenciario. Por ejemplo, en los despachos de flagrancia las sentencias dictadas en procesos abreviados profundizan su presencia a tal punto que pasan del 49% (574 sentencias) en el 2010, al 55% (880 sentencias) en el 2011. También en los tribunales ordinarios aumenta el peso relativo del dictado de sentencia en procesos abreviados del 18% (1198 sentencias) del 2010, al 22% (1612 sentencias) en el 2011.[10]

d. Otra de las razones observables, es el uso de la medida de prisión preventiva por parte de los jueces. El siguiente cuadro da muestra del aumento histórico de la población indiciada en el país en los últimos 6 años:

---

5 Poder Judicial. Anuario de Estadística Judicial 2008. Disponible en: http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/Anuarios/judiciales/2008/PRINCIPAL.html

6 Poder Judicial. Anuario de Estadística Judicial 2009. Disponible en: http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/Anuarios/judiciales/2009/index.htm

7 Poder Judicial. Anuario de Estadística Judicial 2010. Disponible en: http://www.poder-judicial.go.cr/generalidadespj/informedelabores/2009//Archivos%20web/16-tribunalflagrancia.htm

8 No se tiene el dato en relación con la cantidad de sentencias condenatorias que realizaron los tribunales ordinarios durante el año 2011.

9 Consejo de Gobierno de la República de Costa Rica. Certificación -399-09, Acta de la Sesión Ordinaria Nº 160.

10 Ídem.

Cuadro N° 7				
Evolución de la población indiciada en el Sistema Penitenciario Nacional, en relación con la población total del programa institucional, relación porcentual y tasa de crecimiento anual. Periodo 2007-2012.				
Año Anual	**Programa Institucional**	**Población indiciada**	**Relación porcentual población indiciada**	**Tasa de crecimiento**
2007	7793	1844	23,66%	7,46%
2008	7955	1964	24,69%	6,51%
2009	8924	2413	27,04%	22,86%
2010	10137	2635	25,99%	9,20%
2011	12154	3036	24,98%	15,22%
2012	13171	3264	24,78%	7,51%
Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes mensuales y anuales de Estadística Penitenciaria, Departamento de Investigación y Estadística, Ministerio de Justicia y Paz.				

Respecto a la prisión preventiva, es importante traer a colación lo indicado por el Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cita al Relator sobre la Tortura de la ONU ha considerado que, en general, "*la utilización de la prisión como medida habitual y no de último recurso no ha servido para reducir los índices de delincuencia ni para prevenir la reincidencia. Sino que por el contrario, esto impacta negativamente en el sistema penitenciario.*"[11]

e. La reforma reglamentaria mediante la cual se realizó la eliminación del Procedimiento de Valoración Externa del Sistema Penitenciario, Decreto Ejecutivo N° 26188 del 7 de setiembre de 1997, con lo cual se modificaba el Reglamento Orgánico y Operativo de la Dirección general de Adaptación Social, Decreto Ejecutivo Nº 22198-J[12]. Con esta reforma se eliminó la posibilidad de ubicación en el Nivel Semi institucional como primera opción para aquellas personas que ingresaban con una medida privativa de libertad al Nivel Institucional, de conformidad con estudios técnicos y perfiles que permitieran esta posibilidad.

f. Durante los años 2007, 2008 y 2009 el Patronato Nacional de Construcciones del Ministerio de Justicia tuvo una importante sub-ejecución presupuestaria,[13] lo cual impidió la construcción de nuevos espacios carcelarios durante ese periodo. Es importante destacar que el MJP realizó los cambios necesarios a lo interno del Patronato de Construcciones y la ejecución presupuestaria ha mejorado notablemente, sin embargo, los efectos de lo ocurrido en años anteriores continúan hoy día.

11 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op. Cit. Pág. 174.

12 Esta norma posteriormente fue derogada mediante el Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario Nacional, Decreto Ejecutivo Nº 33876-J, del 3 de agosto de 2007.

13 En el año 2007, el Patronato de Construcciones tuvo un subejecución presupuestaria del 71.03%, lo que equivale a ¢1.130.608.689; en el 2008, se tuvo una subejecución de 87.32%, lo que equivale ¢3.552.680.255; y en el 2009, se tuvo una subejecución de 92.36%, lo que equivale ¢4.271.396.877. Estos datos se encuentran disponibles en el Informes Anual 2011 del MNP.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto a las causas previsibles del aumento en la población carcelaria:

La CIDH observa que el hacinamiento es la consecuencia previsible de los siguientes factores fundamentales: (a) la falta de infraestructura adecuada para alojar a la creciente población penitenciaria; (b) la implementación de políticas represivas de control social que plantean la privación de la libertad como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana (llamadas de "mano dura" o "tolerancia cero"; (c) el uso excesivo de la detención preventiva y de la privación de libertad como sanción penal; y (d) la falta de una respuesta rápida y efectiva por parte de los sistemas judiciales para tramitar, tanto las causas penales, como todas aquellas incidencias propias del proceso de ejecución de la pena (por ejemplo en la tramitación de las peticiones de libertad condicional).[14]

Estas causas son muestra del abordaje que el Estado costarricense le ha dado a los problemas seguridad ciudadana, y de una política generalizada de utilizar la cárcel como la medida principal de prevención del delito y sanción del delito. Basta ver la evolución en los últimos 5 años de la tasa de personas presas por cada 100 mil habitantes para verificar esta perspectiva. En el 2006 la tasa fue de 209, en el 2007 de 210, en el 2008 de 218, en el 2009 de 237, en el 2010 de 265, en el 2011 de 308, y para el 2012 terminó en 321 por cada 100 mil habitantes.

Ahora bien, estos datos por sí solos dan muestra de un aumento sostenido del uso de la prisión en nuestro país, sin embargo, si se hace una comparación con el resto de países de América Latina el escenario es mucho más preocupante, ya que Costa Rica ocupa el cuarto lugar entre las tasas de prisionalización más altas de la región (ver cuadro N° 7), y presenta una diferencia de 108 con respecto al promedio latinoamericano.[15] Por otra parte, Costa Rica aún se encuentra debajo del promedio regional en sobrepoblación y ocupación de personas sin condena, aunque esto no debe ser motivo de celebración, ya que los valores de sobrepoblación se encuentran muy por encima de los estándares aceptables y en notable deterioro, y la cantidad de personas indiciadas sigue en aumento.

Cuadro N° 8

Tasa de Personas privadas de Libertad por cada 100 mil Habitantes, uso de la prisión preventiva y Sobrepoblación carcelaria relativa. Comparación con el promedio Latinoamericano.

	Costa Rica	Promedio de América Latina	Diferencia
Tasa de personas presas por 100 mil habitantes	321	213	108

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op. Cit. Página 173.

15 En primer lugar se encuentra El Salvador con una tasa de 425 personas presas por cada 100 mil habitantes, segundo Belice con una tasa de 407 por cada 100 mil, y tercero Panamá con una tasa de 392 por cada 100 mil. Cfr. Con el Anexo N° 1.

Porcentaje de personas en prisión preventiva	24,8%	44,36%	-19,56%
Sobrepoblación Carcelaria relativa	32%	45,74%	-13,7%

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (International Centre for Prison Studies) de la Universidad de Essex (Reino Unido), y a los Informes mensuales y anuales de Estadística Penitenciaria, del Departamento de Investigación y Estadística, Ministerio de Justicia y Paz.

3. **Consecuencias de la sobrepoblación en el sistema penitenciario costarricense:** La sobrepoblación tiene consecuencias nefastas en los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Bien lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al indicar que la sobrepoblación obstaculiza el normal desempeño de funciones esenciales en los Centros Penitenciarios. Se ocasiona el deterioro generalizado de las instalaciones físicas; provoca serios problemas de convivencia, y se favorece la violencia intra-carcelaria. Dificulta que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; reduce los espacios de acceso a las duchas, baños, el patio etc.; facilita la propagación de enfermedades; crea un ambiente en el que las condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene son deplorables; constituye un factor de riesgo de incendios y otras situaciones de emergencia; e impide el acceso a oportunidades de estudio y trabajo, constituyendo una verdadera barrera para el cumplimiento de los fines de la pena privativa de la libertad. Todo ello en perjuicio tanto de los reclusos como de los funcionarios que laboran en los centros penitenciarios, debido a las condiciones difíciles y riesgosas en las que desarrollan sus actividades diarias.[16]

"Las estadísticas indicadas, dan una clara imagen del rumbo que ha tomado nuestro sistema de justicia, da muestra del endurecimiento del sistema penal y de que en Costa Rica se considera a la cárcel como la medida adecuada tanto para prevenir como para sancionar el delito. Es decir, existe una tendencia muy clara a utilizar la privación de libertad como método de castigo, se ha utilizado la política penal como la solución a los problemas de criminalidad y seguridad ciudadana, lo cual lamentablemente implica que se recluye a muchas más personas de lo que la capacidad del sistema permite."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Durante las visitas que el MNP ha realizado a los Centro Penitenciarios, se ha podido comprobar que todos los elementos indicados por la Corte Interamericana se reproducen en el sistema penitenciario costarricense. Es decir, actualmente muchas personas deben dormir en el suelo, debajo de camarotes, dentro de los baños, a la par de servicios sanitarios, en los pasillos, ya que no hay espacio dentro de los dormitorios. Las posibilidades de acceder a servicios como salud, educación y trabajo son limitadas ante la demanda y la insuficiente oferta por parte de las autoridades penitenciarias. Los tiempos de recreación para la población se ven afectados. Por otra parte, la sobrepoblación ha facilitado los brotes de enfermedades infecciosas y de contagio. Y la administración penitenciaria se ve imposibilitada de brindarle a la población privada de libertad las oportunidades necesarias para mejorar en su proceso de reinserción.

16 Véanse Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 90; *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 204, y *Caso Boyce y otros Vs. Barbados*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Párr. 93.

Es particularmente preocupante la afectación de las condiciones de convivencia entre la población, muestra de ello es que se presentan mayor cantidad de hechos violentos entre las personas privadas de libertad, y que las autoridades tienen dificultades para hacerle frente a este tipo de hechos ante el escaso recurso humano técnico y de seguridad.

También es motivo de preocupación que la sobrepoblación afecta las posibilidades de una clasificación adecuada de la población privada de libertad de acuerdo a su perfil convivencial o categoría, y a cambio se le debe dar prioridad a un criterio de oportunidad o emergencia. Así por ejemplo, el Programa Penal Juvenil está enfrentando serias dificultades para atender a la población y clasificarla de acuerdo con las diferentes categorías establecidas a nivel legal, ya que atiende a 10 categorías de población, lo cual dificulta enormemente la administración carcelaria.[17]

Ante la sobrepoblación, en los Centros Penitenciarios se ha disminuido la capacidad del personal técnico para atender toda la demanda de la población privada de libertad, respecto a los procesos de atención individual y grupal (procesos para ofensores sexuales, adicciones, entre otros), los cuales son requisitos para optar por cambios en la modalidad de custodia (tanto al traslado al nivel semi institucional, como a optar por una libertad condicional), o para recibir visitas íntimas o especiales. Estos procesos grupales son especialmente importantes para lograr mantener un balance en la convivencia carcelaria.

También se hace necesario fortalecer con recursos humanos y financieros el Programa Semi-Institucional y el Programa en Comunidad, para que puedan brindar una adecuada atención a las personas privadas de libertad que egresan del Programa Institucional. Valga aclarar que el sistema Semi Institucional también se ve afectado por esta sobrepoblación, ya que no da abasto para ubicar a la población que cuenta con opción de avanzar a este nivel.

El caso del Centro del Programa Institucional San José: Para ejemplificar la gravedad de la sobrepoblación penitenciaria en el país, se explicará la situación del Centro del Programa Institucional (CPI) San José (San Sebastián). Al 31 de diciembre de 2012, dicho Centro Penal tenía ubicadas 1211 personas privadas de libertad, aunque contaba únicamente con 664 espacios, lo cual implica un 82% de sobrepoblación. Sin embargo, debe destacarse que no todos los pabellones tienen el mismo nivel de hacinamiento, algunos se encuentran en una ocupación al doble de su capacidad o, inclusive, mayor. Además, de conformidad con los datos obtenidos durante las inspecciones todos los módulos se encuentran en estado de hacinamiento crítico.

De acuerdo con las entrevistas realizadas al personal penitenciario y a la población privada de libertad del CPI San José, se verificó que la posibilidad de separar a la población privada de libertad por categorías se perdió, al menos entre personas sentenciadas y personas indiciadas. Además, se debe lidiar con el perfil convivencial de la población, lo cual hace aún más difícil su ubicación dentro de los módulos. La población privada de libertad y el personal de seguridad reportaron que el hacinamiento es tal, que algunas personas se han debido

17 En las inspecciones realizadas por el MNP se han podido identificar en el Centro de Formación Juvenil Zurquí al menos las siguientes categorías de población penal juvenil: 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.

organizar para dormir por turnos, y que algunas personas se amarran de los barrotes de las celdas para poder dormir.

Como consecuencia del hacinamiento se ha presentado un aumento en la propagación de enfermedades, desde gripes, hasta alergias y otras enfermedades de la piel, lo cual complica la atención médica que debe recibir la población. El aumento desmedido de la población y la disminución en el personal de seguridad, ha producido que las autoridades penitenciarias hayan perdido la capacidad de realizar controles eficientes respecto a las actividades de las personas privadas de libertad, por ejemplo, ingreso y consumo de estupefacientes, o agresiones entre personas privadas de libertad.

El caso del Centro de Formación Juvenil Zurquí. El MNP también quiere exponer el caso del Centro de Formación Juvenil (CFJ) Zurquí, para ejemplificar las consecuencias que tiene este fenómeno en una población vulnerable. El día 13 de agosto de 2012 se efectuó una inspección en el CFJ Zurquí con el acompañamiento de la Dirección de Niñez y Adolescencia de la DHR. Entre los hallazgos obtenidos como resultado de esa inspección, se encuentran los siguientes:

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 11 personas deben permanecer las veinticuatro horas del día en un espacio de aproximadamente, 4 metros de ancho por 5 metros de largo, y según lo informaron las personas privadas de libertad, sólo tienen posibilidad de salir al sol una vez a la semana durante una hora. También se constató, y se considera como alarmante, que sesenta y ocho personas se encuentran viviendo en el módulo de adulto joven, y algunas de ellas no cuentan con cama y duermen en el suelo. Otras personas han tenido que fabricar "camas" entre camarotes.

Las condiciones de espacio, higiene y convivencia se encuentran muy deterioradas. En la Sección G-1 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 metros de ancho por 2,5 metros de largo, y de acuerdo con la dinámica de encierro indicada en el acta de inspección deben permanecer alrededor de 19 horas dentro de la celda, lo cual evidentemente coloca a la personas privadas de libertad en una situación de hacinamiento crítico que contraviene su derecho a la integridad personal.

El MNP ha hecho hincapié en que la situación de sobrepoblación y las condiciones de vida del CFJ Zurquí se vuelven más graves al tomar en consideración que las personas privadas de libertad allí ubicadas, por sus características etáreas, pertenecen a una población en situación de vulnerabilidad, lo cual implica que requieren de una atención aún más especializada por parte de las autoridades estatales en cuanto a sus condiciones de prisionalización.

Preocupa el aumento en los hechos violentos dentro del CFJ Zurquí, lo cual incluye motines, agresiones entre internos, intentos de fuga, entre otros.

Otra de las mayores dificultades que atraviesa el Centro es la ubicación de la población privada de libertad en los dormitorios y secciones, ya que de acuerdo con la separación de categorías por género, edad y condición jurídica, se manejan diez categorías de población diferentes.[18] A esta variedad de categorías, también debe sumarse la necesidad de separar a la población de acuerdo con su perfil personal, y las problemáticas de convivencia que se presenten dentro de los pabellones. De acuerdo con lo informado, esto ha producido un gran trastorno en la dinámica del Centro, no sólo en la ubicación de la población dentro de los dormitorios sino también en el acceso a educación, salidas para practicar deportes, entre otros, ya que debe llevarse a la población separada de conformidad con cada una de sus categorías y perfiles convivenciales.

Durante la visita no fue posible determinar claramente cuál era la capacidad instalada del total del establecimiento, y en la mayoría de las secciones tampoco estaba definida. Debieron realizarse gestiones posteriores para que se pudiese brindar esta información.

Al respecto de la situación que se vive en el CFJ Zurquí, es fundamental recordar lo indicado en la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, Ley Nº 8460, ha establecido en el artículo 63 y 64, que

63.) (…) todo centro de internamiento donde se cumpla una sanción privativa de libertad, deberá tener determinada su capacidad o el máximo de plazas para albergar a las personas jóvenes en condiciones adecuadas y sin hacinamiento. La determinación será fijada por los órganos competentes de la Dirección General de Adaptación Social, tomando en cuenta la capacidad prestablecida y la opinión de los expertos en la materia. Además, el diseño de los centros de internamiento deberá responder a su finalidad, es decir, a la rehabilitación de las personas jóvenes, teniendo en cuenta, debidamente, su necesidad de intimidad, estímulos sensoriales, posibilidades de asociación con sus compañeros y participación en actividades deportivas, ejercicios físicos y de esparcimiento. El diseño y la estructura de los centros de internamiento deberán ser tales que reduzcan al mínimo el riesgo en casos de desastres naturales y garanticen una evacuación segura de los establecimientos.

64.) (…) el número de personas jóvenes en centros cerrados no deberá exceder la capacidad de atención personalizada, a fin de que la atención que deben recibir sea individualizada. El tamaño de estos centros deberá ser suficiente para facilitar el acceso de las familias de las personas jóvenes y su contacto con ellas; preferiblemente deberán estar ubicados en un entorno social, económico y cultural que facilite la reinserción de la persona joven en la comunidad.

Esta es la situación particular del CFJ Zurquí, por lo que también es necesario hacer un balance de la situación que se presenta en todo el sistema penitenciario.

La sobrepoblación y hacinamiento como violación a los derechos humanos. De conformidad con esta problemática, el Estado costarricense como garante de los derechos de las personas bajo su custodia, no sólo tiene el deber especial de respetar y garantizar su vida e integridad personal, sino que debe asegurar condiciones mínimas que sean compatibles con

18 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.

su dignidad. Tales condiciones no deben constituir un factor aflictivo adicional al carácter de por sí punitivo de la privación de la libertad.

Otra grave consecuencia del hacinamiento, es la imposibilidad de clasificar a los internos por categorías, entre indiciados y sentenciados, lo que en la práctica genera una situación generalizada contraria al régimen establecido por el artículo 5.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y al deber del Estado de dar a los indiciados un trato distinto, acorde con el respeto de los derechos a la libertad personal y al principio de presunción de inocencia.[19]

Esto implica, que el hacinamiento de personas privadas de libertad puede llegar a constituir en sí mismo, una forma de trato cruel, inhumano y degradante, violatorio del derecho a la integridad personal y de otros derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente. En definitiva, esta situación constituye una grave deficiencia estructural que trastoca por completo el cumplimiento de la finalidad esencial que la Convención Americana le atribuye a las penas privativas de libertad, la cual es la reforma y la rehabilitación social.[20]

Adopción de medidas urgentes. La sobrepoblación carcelaria se ha constituido en un tema de amplia discusión a nivel nacional, diversos sectores se abocan a estudiar este fenómeno, sea por el interés de encontrar una solución a la problemática, o solo con el afán de explicar la situación; cualquiera que sea el escenario, es necesario aprovechar este contexto de interés, para encontrar medidas, acciones y soluciones. Actores como el Ministerio de Justicia y Paz, Jueces Penales y Jueces de Ejecución de la Pena, Magistrados y Magistradas, algunos Diputados y Diputadas, medios de comunicación, Defensa Pública, Universidades, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y la DHR, pero sobre todo, las mismas personas privadas de libertad, han hecho hincapié en atacar y solucionar esta problemática.

Dentro de este escenario de discusión, han surgido algunas propuestas principalmente de corto y mediano plazo, las cuales si son analizadas con seriedad, y ejecutadas de manera oportuna y eficiente, colaborarán en mejorar la sobrepoblación. Se indican algunas de las más importantes acciones a corto y mediano plazo:

a. Un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de $132 millones, el cual tiene como finalidades principales la ejecución de programas de prevención de delito, y la mejora de infraestructura carcelaria, para la habilitación de 2700 espacios productivos, los cuales conjugan habilitación de espacios y trabajo penitenciario. En general, la construcción de infraestructura y espacios carcelarios ha sido una medida ineludible ante la grave situación de hacinamiento que se vive en los Centro Penitenciarios. Evidentemente, es imposible construir infraestructura al mismo ritmo de crecimiento que tiene la población penal; es decir, la construcción de más cárcel es una necesidad del sistema, pero no es una solución sostenible.

b. El Proyecto de Ley de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en Materia Penal, el cual busca la utilización de dispositivos electrónicos para personas privadas de libertad. Actualmente se encuentra en discusión el alcance de dicho proyecto, ya que el proyecto original que elaboró el MJP, restringe su uso a la prisión preventiva, la libertad condicional y la violencia doméstica. A partir de este texto, la Defensa Pública propuso ampliar el brazalete electrónico a sentenciados por primera vez hasta seis años, mujeres con hijos me-

19 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Op. Cit. 2011. Pág. 175
20 Ídem.

nores, embarazadas y personas enfermas. Se considera su importancia como una medida sustitutiva a la pena de prisión en casos calificados, y donde el juez que la aplique debe hacerlo tomando en cuenta el tipo de delito, el perfil del privado de libertad y la protección de la víctima. Esta no es la solución al grave hacinamiento carcelario que vive Costa Rica, pero puede contribuir de forma positiva a desahogar el sistema penitenciario.

c. Otra medida que se ha utilizado a lo interno de la Dirección General de Adaptación Social, es la de realizar valoraciones extraordinarias a personas privadas de libertad con la finalidad de trasladarlas al Nivel Semi Institucional. En este sentido se le ha indicado al personal técnico de los Centros Penitenciarios que debe dar prioridad a dichas valoraciones, directriz emitida mediante circular INC-06-2012 del Instituto Nacional de Criminología.[21] Esto ha dado paso a una leve descongestión de los Centros del Programa Institucional, aunque ha implicado un gran crecimiento para el Programa Semi-Institucional, el cual en el 2012 creció en un 69% con respecto al 2011 (ver cuadro N° 6), con lo cual ha llegado casi al límite de su capacidad máxima.

Por tal motivo, se hace absolutamente necesario fortalecer el programa Semi-Institucional en espacios, recursos humanos, recursos materiales y demás aspectos necesarios para su adecuado funcionamiento. Sin la adopción de estas medidas, la realización de valoraciones extraordinarias será insostenible.

El otro problema relacionado con el cumplimiento de la circular INC-06-2012 radica en la saturación del personal técnico que atiende los Centros del Programa Institucional, quienes, además de atender estas valoraciones extraordinarias, deben cumplir con las labores ordinarias, las cuales de por sí han tenido problemas en atender ante la sobrepoblación carcelaria.

d. Otra de las propuestas que ha surgido es la realización de indultos masivos, o un egreso colectivo necesario, conforme un plan definido de forma objetiva por la propia autoridad judicial, dando prioridad a personas próximas a cumplir la sanción, enfermos y personas adultas mayores. Esta opción aún no se formalizado, aunque probablemente encontrará problemas de voluntad política, y no contempla una solución estructural al problema, por lo que, de realizarse, posteriormente se presentaría la misma situación de sobrepoblación.

Particularmente, ante la falta de recursos humanos en el sistema penitenciario, necesariamente debe hacerse referencia a lo establecido en la Directriz Nº 013-H, publicada en el Alcance Digital Nº 13-A a La Gaceta Nº 45 del viernes 4 de marzo de 2011, por medio de la cual tanto la Presidencia de la República como el Ministerio de Hacienda solicitaron a las entidades públicas que colaboraran con la reducción del gasto público, y que para ello no se autorizaría la creación de plazas ni la utilización de aquellas que quedaran vacantes.

Por esta razón el MNP, la Defensoría de los Habitantes y la Defensa Pública, publicaron un documento de alerta nacional, el 3 de octubre de 2012, en el cual se solicita a la Presidencia de la República, que ante la situación de sobrepoblación carcelaria, se hacía necesario excluir a la Dirección General de Adaptación Social del MJP de la aplicación la Directriz Nº 013-H, con el fin de que se pueda sustituir el personal administrativo, técnico y de seguridad de los centros penitenciarios que haya fallecido, que se haya pensionado, que haya renunciado, o

21 Fundamentado en el artículo 26 del Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario, Decreto Ejecutivo Nº 33876-J, 11 de julio de 2007.

que haya solicitado permiso sin goce de salario y que se contemple la posibilidad de crear nuevas plazas. Algunas semanas después esta directriz fue levantada a todo el sector público, sin embargo, el rezago en recursos humanos se hizo más evidente ante las restricciones.

Todas estas medidas tienen sus virtudes, y efectivamente plantearían soluciones parciales en un mediano plazo. Debe reconocerse que son necesarias para lograr frenar el ritmo de la sobrepoblación, sin embargo, todas ellas carecen de una solución definitiva a la problemática de fondo, ya que ninguna lo aborda de forma integral. Para lograrlo, deben plantearse acciones a largo plazo que impliquen un cambio en la visión de seguridad ciudadana.

La misma Comisión Interamericana de Derechos humanos ha destacado que, para la atención efectiva del hacinamiento requiere además que el Estado costarricense adopte políticas y estrategias que incluyan, por ejemplo: (a) las reformas legislativas e institucionales necesarias para asegurar un uso más racional de la prisión preventiva, y que realmente se recurra a esta medida de forma excepcional; (b) la observancia de los plazos máximos establecidos legalmente para la permanencia de personas en detención preventiva; (c) la promoción del uso de medidas alternativas o sustitutivas de la detención preventiva y de la privación de libertad como pena; (d) el uso de otras figuras propias del proceso de la ejecución de la pena, como las libertades condicionales, asistidas y las redenciones de pena por trabajo o estudio; (e) la modernización de los sistemas de administración de justicia de forma tal que se agilicen los procesos penales; y (f) la prevención de las detenciones ilegales o arbitrarias por parte de las fuerzas policiales.[22]

Por eso, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, cree firmemente que la solución de la sobrepoblación penitenciaria no se encuentra en egresar a las personas de la cárcel, sino en prevenir su encierro. Es decir, la esencia misma de la política criminal de Estado debe estar en la prevención del delito, no en la sanción. De ahí que ninguna de las acciones anteriores es la solución definitiva, porque son a posteriori.

Costa Rica ha desvirtuado la función de la cárcel y la ha convertido en un depósito de personas, por eso, si se quiere un cambio, se debe modificar la esencia del sistema penal costarricense, ya que los problemas sociales de un país no se pueden resolver con justicia penal. Debe hacerse conciencia de que éste es un problema estructural del Sistema de Justicia Penal, en el cual las autoridades administrativas, judiciales, y legislativas tienen completa responsabilidad. Costa Rica debe insistir en doblegar sus esfuerzos para prevenir el delito, mediante programas y políticas públicas, y una atención estructural de esta problemática, la cual no se encuentra a cargo únicamente de la Dirección General de Adaptación Social del MJP.

22 Ídem.

DIRECCION ADMINISTRATIVA

La Defensoría, por medio de las acciones impulsadas por Dirección Administrativa ha logrado en los últimos años ser más eficiente en el uso y manejo de los recursos asignados. Eso se ve reflejado en el porcentaje de ejecución presupuestaria logrado en los últimos tres años, cuyas cifras superan el 93%.

Desde el 2010 se impulsan una serie de proyectos, que han solventado carencias institucionales, redundando en un el mejoramiento de la calidad de los servicio brindados a los y las habitantes. Los esfuerzos realizados en los componentes financieros, informáticos, de Recursos Humanos, de archivo y correspondencia; así como la gestión de administración de bienes, ha empezado a dar sus frutos.

En relación con el manejo de los Recursos Humanos, se consolidó el proyecto para la evaluación del desempeño de las y los colaboradores. Con esta evaluación continuamos en la búsqueda de la excelencia en las labores desarrolladas por el personal, inculcando el crecimiento intelectual, profesional y laboral que permita brindar una mejor atención a las personas. Se ejecutó un programa de capacitación sobre gerencia y liderazgo, dirigido al personal de dirección y jefaturas de departamento, para fortalecer los niveles gerenciales de la institución, al mimo tiempo se desarrolló un proceso de capacitación a todo el personal en materia de trabajo en equipo, con el fin de consolidar de mejor manera los equipos de trabajo institucionales.

La Defensoría cuenta con 171 personas funcionarias, de las cuales 16 se ubican en las sedes regionales y 155 en oficinas centrales. De estos funcionarios 61 son hombres y 110 son mujeres. Y del total 128 cuentan al menos con un título profesional.

Respecto de 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, administración y Promoción y Divulgación. A continuación presentamos un cuadro resumen de las principales licitaciones tramitadas en el período 2012:

Tipo de Licitación	Número de Licitación	Objeto Contractual	Resultado de la Contratación
Abreviada	2012LA-000001-DHR	Mantenimiento de Cubierta de Techo de la Zona de Rampas y de los Módulos 1,2 y 3 del Edifico Central	Adjudicada (Diseño en Concreto ARMD S. A.)
Abreviada	2012LA-000002-DHR	Adquisición de 71 licencias de Microsoft Office 2010, un disco duro, 12 switchs y 15 computadoras portátiles.	Adjudicada (DITEC S. A., GBM de Costa Rica S. A., PC Notebook de Costa Rica S. A.)
Abreviada	2012LA-000003-DHR	Monitoreo de noticias y programas de opinión sobre la Defensoría de los Habitantes (DHR) y generalidades del sector público, en radio, prensa escrita, televisión y medios digitales	Adjudicada (Controles Video Técnicos S. A.)
Abreviada	2012LA-000004-DHR	Restauración de casetas e instalación de pasamanos en el acceso principal del edificio central de la Defensoría de los Habitantes.	Adjudicada (JGM Construcciones S. A.)
Abreviada	2012LA-000005-DHR	Adquisición de un Servicio de Telefonía IP hospedado en la Nube	Se dejó sin efecto
Abreviada	2012LA-000006-DHR	Adquisición e instalación de estaciones de trabajo y mobiliario (panelería) para los Departamentos de Recursos Humanos, Proveeduría y Servicios Generales y el Mecanismo Nacional contra la Tortura ubicadas en los Módulos 1 y 3 planta baja, del edificio central.	Adjudicada (Anger Office S. A.)
Abreviada	2012LA-000007-DHR	Adquisición de 15 discos duros, 3 encapsuladores, 8 impresoras láser monocromáticas, 1 impresora inyección de tinta, 1 escáner, 70 computadoras portátiles y 8 UPS.	Adjudicada (Infotrón S. A., Arrendadora Comercial R&H S. A., Nortec Consulting S. A., Componentes El Orbe S. A.)
Abreviada	2012LA-000008-DHR	Adquisición de un Servicio de Telefonía IP hospedado en la Nube	Adjudicada (Call My Way S. A.)
Abreviada	2012LA-000009-DHR	Adquisición de auriculares inalámbricos y teléfonos IP Básicos basados en Protocolo SIP 2.0	Adjudicada (Pad Com Multiservicios S. A., Anphora S. A.)
Pública Nacional	2012LN-000001-DHR	Servicios de limpieza para las instalaciones del edificio central y Oficinas Regionales.	Adjudicada (Servicios Técnicos Administrativos SERTA S. A.)

Es importante destacar algunas actividades y tareas que se realizaron durante este período y que no son de la actividad ordinaria de este Departamento.

Mejoras en instalaciones eléctricas, electrónicas y de seguridad: Mejoras en monitoreo CCTV en oficinas centrales e instalación de equipos CCTV en oficinas regionales: Se instalaron estaciones de monitoreo del sistema de cámaras mediante conexión de red de datos interna ubicadas en el puesto de seguridad de la entrada principal y otro en el departamento de proveeduría por lo que el oficial puede observar al mismo tiempo las 24 cámaras instaladas en el edificio en tiempo real con gran definición de imagen, además se logró habilitar el acceso al sistema de monitoreo vía internet haciendo posible monitorear desde cualquier punto del mundo con conexión a internet, también se instalaron sistemas de CCTV en las regionales de San Carlos y Liberia con lo que se completaron todas las regionales lo que representa mejoras en los sistemas de seguridad de la institución.

Se hizo la adquisición de servicio GPRS para sistema de alarmas contratado con la empresa ADT, con el fin de limitar vulnerabilidades de seguridad en las oficinas regionales. Se contrató, adicional a los servicios de alarma, monitoreo y respuesta armada de las oficinas regionales de Limón, Liberia, Pérez Zeledón y Puntarenas, el servicio de respaldo GPRS, para que; en caso de cortarse la línea telefónica la cual es el medio de comunicación de la alarma con el centro de monitoreo de la empresa contratada, pueda el panel comunicarse también vía línea celular.

Remplazo y refuerzo de iluminación exterior: se ha efectuado un reemplazo de luminarias exteriores dañadas por el uso y paso del tiempo, así como incremento en la cantidad de las mismas con el fin de reforzar la seguridad del edificio limitando las zonas vulnerables y permitiendo el mejor desempeño de los oficiales de seguridad.

Mejoras a las estructuras edificio. Reparación de fachadas del edificio: La fachadas de la sede central presentaban deterioro a nivel de la capa de repello y acabado tales como grietas, desprendimientos y pulverización del material. Se requirió de un remplazo de las zonas de repello que se encuentran poco adheridas para lograr homogeneidad y aspecto solido de las paredes y muros con concreto y convitec, este proceso brinda protección contra la humedad y hongos. Se requiere una impermeabilización de los repellos par brindar más protección.

Programas de Mantenimiento Preventivo a Instalaciones Electromecánicas. Permanencia en ejecución de programas de mantenimiento preventivo anual, de las instalaciones electromecánicas de la sede central y oficinas regionales, para lo cual, se efectuaron contrataciones con las empresas TUNDRA Aire Acondicionado, EQUILSA LTDA, MAS SEGURIDAD, SETECOM, Accesos Automáticos, Grupo GEA, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la institución y buen estado de equipos de gran importancia para el desempeño diario de las instalaciones, tales como sistema de supresión de incendios, planta generadora eléctrica, aires acondicionados, barreras de control de acceso, cámaras de seguridad y transformador trifásico.

Mejoras Ambientales y ahorro de recurso energético. Se contrató una nueva empresa para que efectuara el servicio de limpieza y en los requerimientos de este servicio se introdujo el uso de productos biodegradables, sin componentes nocivos al ambiente, utilización de materias primas reciclables entre otros aspectos de compras verdes que permitan a la institución avanzar en políticas medioambientales. Se instalaron sensores de movimiento para

controlar las lámparas de cada servicio sanitario, esto consiste en un control eléctrico de sensores infrarrojos y ultrasónicos para encendido y apagado automático al detectar movimiento dentro del recinto.

"Durante el periodo indicado se invirtió en mantenimiento preventivo el monto de 4.881.585 colones y en mantenimientos correctivos y repuestos, el monto de 9.420.754 colones. La tendencia esperada es que en los siguientes períodos los fondos requeridos para mantenimientos correctivos sean menores en un buen porcentaje, debido a los efectos del mantenimiento preventivo programado."

Defensoría de los Habitantes, 2013

En lo referente a la ejecución financiera debemos mencionar lo siguiente: La Defensoría dispuso de recursos por medio del Programa 808: Defensoría de los Habitantes, para atender las actividades sustantivas de defensa, seguimiento y promoción y divulgación de derechos. El total de recursos, el gasto total ejecutado y el porcentaje de ejecución se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA
Situación Financiera al 31/12/2012

Centro de gestión	Apropiación Actual (a)	Gasto Devengado (b)	Porcentaje de Ejecución (b/a)
Defensoría de los Habitantes	4.520.000.000,00	4.295.515.631,95	95,03%
Recurso Externo Donaciones	-	-	0%
Total	4.520.000.000,00	4.295.515.631,95	95,03%

Como complemento a lo anterior se detalla en el cuadro No.2 el presupuesto Institucional por Partida presupuestaria, conteniendo el nivel de ejecución en términos nominales y relativos.

Cuadro No. 2

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
SITUACION FINANCIERA AL 31/12/2012

Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	% Ejecución	Ponderado
Remuneraciones (1)	3.978.225.000,00	88,01	3.803.032.422,08	88,53	95,60	84,14
Servicios	333.213.500,00	7,37	289.669.059,35	6,74	86,93	6,41
Materiales y Suministros	52.636.500,00	1,16	51.378.257,13	1,20	97,61	1,14

Bienes Duraderos	99.615.000,00	2,20	97.250.307,84	2,26	97,63	2,15
Transferencias	56.310.000,00	1,25	54.185.585,55	1,26	96,23	1,20
Totales	4.520.000.000,00	100,00	4.295.515.631,95	100,00		95,03
(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Obligaciones Patronales C.C.S.S., y Banco Popular.						

De lo anterior podemos derivar las siguientes conclusiones: para el logro del cumplimiento de las metas y los objetivos Institucionales, se alcanzó una ejecución del 95.03% del presupuesto total. Esto implica una leve disminución de un 1.29 puntos porcentuales con respecto al año anterior y un crecimiento de presupuesto total del 9.78%, 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 98.85% de ocupación (172 de 174 personas); en los gastos operativos (Servicios, Materiales y Suministros y Transferencias) el porcentaje de ejecución fue del 89.39 % y en lo referente a Inversión se alcanzó un 97.61%; ambas cifras superiores a lo establecido en el 2011, todo lo anterior se fundamenta en los siguientes puntos:

PARTIDA 0: REMUNERACIONES			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**% Ejecución**	**No Ejecutado**
3,978.225.000.00	¢3,803.032.422.08	88.5%	11.5%

Debido a que la Institución es de servicio, concentró un 88.01% de sus recursos presupuestarios en Recursos Humanos. 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, en este caso en particular según instrucciones del Gobierno Central se proyectó para el 2012 un 2.5% de aumento para el primer semestre y un 2.5% adicional para el segundo semestre; no obstante, como es sabido el aumento del primer semestre fue muy inferior al 1% y para el segundo semestre el aumento fue únicamente del 3.66%, tal situación contribuyó a que el rubro de salarios y sus componentes estuvieran por debajo de lo presupuestado.

En el rubro de incapacidades hubo un ahorro aproximado de un millón de colones. Además, dado que el nivel de empleo se mantuvo alrededor del 99% también se generaron ahorros al mantener en promedio 2 plazas libres en distintos momentos durante el año. Respecto de los gastos por ASOFUNDE, se planificaron bajo la modalidad de pleno empleo; no obstante tenemos 135 personas asociadas, el 78% del personal. No hubo crecimiento con respecto al

año anterior, lo que produjo una menor ejecución de aproximadamente un 3% del presupuesto en Recursos Humanos lo que condujo a este remanente.

PARTIDA 1: SERVICIOS			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**% Ejecución**	**No Ejecutado**
¢333.213.500.00	¢289.669.059.35	86,9%	13.1%

Las causas que incidieron para alcanzar el nivel de ejecución anterior se localizan en situaciones particulares. La Partida de Servicios Comerciales y Financieros tuvo remanentes en Servicio de Agua y Alcantarillado, de Energía Eléctrica, y Telecomunicaciones, así como en Servicio de Transferencias Electrónicas de Información. Este ahorro en los Servicios Públicos se debe a diferentes políticas administrativas que procuran el uso racional y prudente de estos, reflejándose una ejecución menor a la programada, tales políticas se seguirán manteniendo para los próximos años. Por esa razón para el año 2013 el rubro asignado a estos servicios es menor al año anterior.

De igual forma existió un ahorro en la partida de Viáticos dentro del país, tal situación obedece en gran parte a que se estableció una programación más detallada de las visitas de campo, así como a la necesidad inmediata por parte de las Unidades Ejecutoras de actualizar y tramitar la gran cantidad de casos que se encuentran en la actualidad pendientes de ejecución, razón por la cual muchas de las visitas de campo quedaron para el 2013.

En lo concerniente a las Sub Partidas de Seguros, Actividades de Capacitación y Actividades Protocolarias y Sociales, la sub ejecución presupuestaria de estás se encuentra íntimamente relacionada. Lo anterior debido a que en el mes de Octubre 2012 se llevó a cabo el evento relacionado con la Federación Iberoamericano de OMBUDSMAN, organización que correspondió a la Defensoría (Asignado a la Sub Partida de Actividades Protocolarias y Sociales). Para ésta organización se lograron distintos auspicios lo que posibilitó generar un ahorro aproximado a ¢43 Millones de colones, que fueron reprogramados en las dos últimas modificaciones presupuestarias, esto con el fin de poder atender necesidades urgentes de otras Sub Partidas, entre ellas la Sub Partida de Capacitación y Seguros, no obstante por el escaso tiempo que se disponía para su trámite y utilización no fue posible hacer uso de la mayoría de esos recursos.

Respecto de gastos de Mantenimiento y Reparación, estos son incorporados al presupuesto con el propósito y necesidad de atender cualquier situación de avería que se presente. Para este año particular existió un ahorro menor en el caso de Mantenimiento y Reparación de Equipo de Transporte, Mantenimiento de Equipo de Comunicación, Mobiliario de Oficina y Equipo de Cómputo, esto por cuanto se trabajó de forma programada atendiendo las nece-

sidades inmediatas y ajustando los mantenimientos preventivos de forma tal que se pudiera cubrir todos los requerimientos, tal situación nos ayuda a trabajar de forma más racional.

PARTIDA 2: MATERIALES Y SUMINISTROS			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢52.636.500.00	¢51.378.257.13	97.6%	2.4%

La ejecución alcanzó un 97,6 % 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 2012. Para el 2013 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			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢99.615.000.00	¢97.250.307.84	97.6%	2.4%

Referente al rubro de Bienes Duraderos, existió un ahorro de un 2.4%, evidenciado un aprovechamiento efectivo de los recursos. En materia de Inversión en Capital (Maquinaria, Mobiliario, Equipo y Edificio**)** se logró atender remodelaciones de oficinas instalando estaciones de trabajo, en las oficinas de Recursos Humanos, Financiero, Proveeduría y Laborales, mejorando las condicionen de trabajo del personal.

Por otra parte, se dotó de mobiliario y equipos, sustitución de equipo informático, Impresoras, Teléfonos inalámbricos, tanto en las oficinas centrales como en las Unidades Regionales, además se completó la compra del equipo necesario para la instalación de la central telefónica bajo el modelo de telefonía IP. Se mejoraron las condiciones de mobiliario la recepción de Oficinas Centrales, para comodidad de las y los habitantes que nos visitan.

Se adquirieron además 75 computadoras portátiles que fueron distribuidas entre el personal de las Direcciones y Gerencias Regionales, 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.

PARTIDA 6: TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**% Ejecución**	**No Ejecutado**
¢56.310.000.00	¢54.185.858.55	96.2%	3.8%

Respecto de la Partida de transferencias la ejecución, fue de casi un 96.2%. La mayor cantidad de ahorro se concentró en la Sub Partida Incapacidades, la cual tuvo un remanente de un 8% aproximadamente del presupuesto asignado. 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 las y los habitantes; y a la UCR, por la operación del Consultorio Jurídico, para la atención de las y los habitantes que no disponen de recursos para la contratación de un profesional en derecho y que también se encuentran en estado de vulnerabilidad.

EJECUCIÓN 2010-2011-2012.

En lo que respecta a la Ejecución Presupuestaria de la Institución para 2012 y comparando con las ejecuciones anteriores los resultados son satisfactorios, al comprobar que estamos ante la segunda Ejecución Presupuestaria de mayor porcentaje que haya tenido la Institución desde el año 2003 (Ver cuadro adjunto), manteniéndonos únicamente en 1.2% por debajo del año anterior, situación que evidencia que sostenemos la mejora en el cumplimiento de nuestros planes y programas. Para el 2012 existió por parte de la Institución un compromiso ante las autoridades del Ministerio de Hacienda de Sub-ejecutar un 2% del presupuesto de la institución, esto en atención a la política sugerida de reducción de gastos institucionales, compromiso que decidimos honrar en todos sus extremos, lo que nos lleva a inferir que el porcentaje pendiente de ejecución realmente fue de un 2.97%, cifra relativamente mínima en comparación con años anteriores.

EJECUCION DE PERIODOS ANTERIORES (2003-2012)

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%

Además, 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 recordamos lo citado anteriormente en el sentido que hemos mejorado considerablemente la efectividad de esta ejecución.

RAZONES QUE INCIDIERON EN LOS PORCENTAJES DE EJECUCION FINANCIERA PERIODOS: 2010 - 2011 - 2012

JUSTIFICACION	PROGRAMA 808		
	2010	2011	2012
1- Disminución en el Índice de Precios al Consumidor	X	X	X
2- Contrataciones que resultaron infructuosas	X	X	X
3- Incidencia en el Tipo de Cambio sobre los productos	X	X	X

En los anteproyectos presupuestarios 2011 y 2012 se programaron incrementos por reajustes de precios en los contratos de Servicios de vigilancia de oficinas y limpieza de la sede central y regionales, cercano al 10% y 12% respectivamente, considerando para ello los incrementos del costo de vida, combustible y aumentos en salarios. Durante el ejercicio económico del 2012, estos aumentos se dieron en menor proporción a lo presupuestado lo que incidió en alguna medida en el porcentaje de ejecución.

El tipo de cambio fue otra variable que incidió en el porcentaje de ejecución del gasto. 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 este campo cabe indicar que en comparación con el año anterior (2011) existió un aumento en este monto, al pasar de ¢3.205.496 a ¢11.708.096.40. Los montos mayores de compromiso no devengado para el 2012 corresponden a las Sub Partida de Servicios de Energía Eléctrica y Telecomunicaciones, por un monto total de ¢6.610.564.90, que representa un 56%. Estos compromisos corresponden a todos aquellos gastos de servicios electricidad y telefonía del mes de diciembre pendientes de liquidar. Se considera que ha tenido un comportamiento normal, no obstante se tratará para este año (2013) de reducir este porcentaje, mediante un debido monitoreo en los últimos meses del año de los posibles compromisos.

En lo concerniente al área informática, siguiendo la Directriz para el ahorro de recursos informáticos que promueve la Presidencia de la República, la Defensoría plantea dentro de su plan de trabajo y como parte del Plan Informático Institucional, la adopción de esquemas de servicios en la Nube como primera instancia, junto a otras soluciones que a futuro se piensan implementar.

Planes de Desarrollo en la Nube:

El concepto "La Nube" en la jerga informática se refiere puntualmente a todas las soluciones tecnológicas que se puedan adquirir, no mediante la compra de software o hardware, sino como un servicio, donde el proveedor cuenta con su propia infraestructura y el cliente consume el servicio, normalmente por medio de un enlace a Internet. Específicamente Nube se refiere a una ubicación física que no está alojada en las instalaciones del cliente sino en algún lugar donde el proveedor lo tenga definido. Bajo este esquema, la Defensoría de los Habitantes ha iniciado con los siguientes proyectos:

Sitio Web y correo electrónico: La Defensoría tiene contratado el servicio web, con lo cual no se cuenta en la institución con equipos que alojen la página web ni los correos electrónicos externos, sino que se paga una cuota anual y una empresa ofrece la infraestructura para que esté disponible desde cualquier parte del mundo en un servicio 24X7. Esto permite que la institución no tenga que invertir en compra ni actualizaciones de equipos, ni contar con soporte técnico para garantizar la continuidad del servicio.

Gestión de correos electrónicos certificados: La Defensoría tiene contratado el servicio de correos electrónicos certificados, que permite garantizar la entrega de los correos electrónicos institucionales mediante certificados digitales. El servicio contratado incluye el resguardo de los certificados digitales en la nube y el enrutamiento de los correos de la Defensoría hacia equipos certificadores ubicados en las instalaciones del proveedor.

Telefonía IP en la Nube: Este servicio es novedoso dentro del sector público y consiste en no incurrir en los altos costos que implica comprar una central telefónica (en nuestro caso, una solución que rondaba los $100,000.00). Actualmente se paga una mensualidad a una empresa y por medio de una conexión a internet, los teléfonos de la institución buscan la central telefónica en la nube y establecen la conexión, misma que puede hacerse desde cualquier parte del mundo, lo que nos ha permitido integrar fácilmente a las oficinas regionales.

Documentación Digital: Todos los esfuerzos relacionados con el flujo de datos, están orientados a la conformación de expedientes electrónicos. Aun cuando el concepto no se ha

alcanzado en una dimensión acorde con su verdadera esencia, se han implementado una serie de procesos donde el papel está dejando de ser protagonista. Se recibe la correspondencia de entrada y se escanea con el fin de tener una versión digital que llega inmediatamente a su destinatario interno, evitando con ello las demoras usuales en los tiempos de entrega del documento físico. Los expedientes electrónicos igual se están alimentando con acuses de recibo y correos electrónicos, todos en formato digital.



Capítulo III

TEMA 1

Seguimiento al Informe Especial sobre la situación de la Caja Costarricense del Seguro Social: avances puntuales, grandes temas pendientes

En forma paralela a la presentación del Informe Anual 2011-2012 y en virtud de la crisis que en ese período sacudió a la CCSS, la Defensoría emitió un Informe Especial que analizó los problemas que aquejaban a la CCSS y su impacto en los servicios de salud, reflejados en las quejas que diariamente las y los habitantes remitían a este Órgano Defensor. El estudio realizado por la Defensoría tomó como punto de partida los análisis que hasta ese momento habían efectuado la Auditoría Interna de la CCSS, la Contraloría, la Organización Panamericana de la Salud y el Equipo de Especialistas designado por la Presidencia de la República. Para el abordaje de dicho trabajo, se dividió el análisis en 3 temas: atención médica (listas de espera y formación de especialistas), asuntos relaticos a la contratación administrativa y sistema de compras públicas, y cuestiones de orden financiero-presupuestario.

En ese Informe Especial y en el ejercicio de sus competencias, la Defensoría emitió diversas recomendaciones a la Presidencia de la República, a la Ministra de Salud, a la Contraloría, Junta Directiva de la CCSS, Presidencia Ejecutiva de la CCSS, y Auditoría Interna de la CCSS.[1] A todas estas recomendaciones se les ha dado el seguimiento correspondiente, sin embargo, en el presente Informe Anual la Defensoría ha considerado oportuno exponer el estado de situación de aquello que en su momento se le recomendó a la CCSS, por ser lo que en forma más directa impacta en los derechos de las y los habitantes.

En el periodo 2012-2013, sin desatender las solicitudes de intervención que las y los habitantes diariamente presentan por problemas en la prestación de los servicios de salud de la CCSS, la Defensoría dio seguimiento a las acciones de esa institución en cumplimiento de sus recomendaciones. Para ello, se solicitaron a la CCSS informes de avance del cumplimiento de lo recomendado en tres momentos agosto 2012, diciembre 2012-enero 2013 y abril 2013. Este último informe fue presentado los seis Gerentes de la CCSS en una actividad organizada por la Defensoría, en la cual participaron representantes de organizaciones sindicales y civiles y algunos diputados.

1 Véase cuadro resumen anexo con las recomendaciones emitidas

Respetando el orden temático en que los diferentes asuntos fueron analizados en el Informe Especial del periodo 2011-2012, se describe a continuación el estado de situación de los temas más relevantes. Se discute, además, en relación con aquello que está pendiente y sobre algunos retos que se vislumbran para el futuro inmediato:

I. Asuntos relativos a la prestación de los servicios de salud

1. Formación y distribución de especialistas. Un proceso en construcción. El tema de formación en especialidades médicas es un tópico de constante análisis por parte de esta Defensoría. La carencia de recursos humanos en todo los centros de salud del país, desde especialidades médicas y enfermería, hasta recursos humanos técnicos, son sólo algunas de las principales demandas de los habitantes, que llevan a esta Defensoría a brindar seguimiento, a las recomendaciones que sobre el particular, la Defensoría ha emitido.

"Fundamentalmente la Defensoría, en el Informe Especial CCSS y sobre el tema que nos ocupa, ha insistido en la necesidad de revisar los convenios de formación profesional existentes, con miras a que se implemente el plan de formación de especialistas, en función de una real necesidad de recursos que contemple prioritariamente las zonas rurales."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Al respecto y según información suministrada por la Gerencia Médica de la CCSS, existe ya un estudio de proyección de formación profesional al 2015, no obstante, se percibe un sobredimensionamiento de necesidades profesionales, considerando que fue realizado por los directores médicos de los centros asistenciales. De tal suerte que requiere su revisión, previo a la implementación. Paralelamente, informa la entidad aseguradora que se está elaborando un plan en consorcio con la Universidad de Costa Rica, que permitirá planificar las necesidades presentes y futuras de las especialidades médicas. Un dato estadístico importante refiere que se gradúan al año aproximadamente 230 especialistas y al día de hoy 802 se encuentran cursando los diferentes planes de estudio.

El año anterior, por tercer año consecutivo, la Defensoría participó activamente en la Comisión de Distribución de Especialistas, donde se asignaron 200 profesionales en medicina graduados durante el año 2012. La distribución realizada este año[2], respondió a los criterios institucionales definidos con antelación y previa negociación con los sectores profesionales. El mayor logro quizá, fue la asignación a zonas rurales del país que por tradición, han sido privadas en mucho de recurso humano. Se rescata principalmente la asignación lograda en la región Atlántica, que logró 11 profesionales. No siendo el mismo supuesto de la zona sur, sin embargo se observa como alternativa satisfactoria, el plan piloto que se pretende implementar en la zona sur, de un "concurso exclusivo" para la contratación de especialistas que cubran las necesidades en la zona, que no se han podido satisfacer con la distribución consensuada que anualmente se hace, vía Comisión. (Anexo No. 2).

Con igual satisfacción se observa la descentralización de profesionales de los "grandes hospitales del país" para asignar más profesionales en medicina a las Áreas de Salud. Este criterio no sólo hace equitativa la distribución, sino también más homogénea y técnica, pues es conteste con el criterio del fortalecimiento de las redes de servicio a todos los niveles. En dichas Áreas se asignaron 30 especialistas.

2 CENDEISSS, oficio No. D.E.-0828-13 de fecha 18 de marzo de 2013.

El trabajo realizado en la Comisión de Distribución de Especialistas, es un proceso en construcción, pues en cada reunión cada plaza, cada particularidad geográfica y situación de la lista de espera, por mencionar algunos elementos de valoración, son los criterios por evaluar para la asignación de un determinado especialista. De tal suerte, que solo la experiencia y el compromiso con las y los habitantes de cada lugar del país, es lo que debe motivar a lograr cada año, una distribución justa, equitativa, técnica y objetiva; sobre todo, firme y segura en el tiempo, de forma tal que se garantice la permanencia del profesional en medicina en el lugar, al menos durante el tiempo acordado.

Resta en este camino, la implementación por parte de la CCSS de mecanismos y estrategias que contribuyan a garantizar que cada año se cubran las plazas que quedaron vacantes en años anteriores, de tal suerte que a determinado plazo, exista una aproximación a la cobertura total, quedando restantes únicamente las nuevas necesidades que se vayan identificando. En el mismo sentido, aún se demanda un sistema planificado de incentivos para los profesionales de las zonas rurales, que motiven al personal en salud a encontrar atractivos en los lugares fuera del área metropolitana.

Se debe rescatar que la participación de esta Defensoría en esa comisión, es una clara representación de la sociedad civil en la toma de decisiones institucionales; pues en cada denuncia o queja, que las personas ponen a disposición de la Defensoría, resulta información útil, en el proceso de negociación. Cada necesidad de recurso humano médico especializado, continuará siendo sometido a conocimiento de las autoridades, también en esta sede, siendo oportuna la negociación para integrar otros criterios (investigados por esta Defensoría) que permitan una mejor toma de decisiones.

2. Avances en las listas de espera: expectativas. Sobre las recomendaciones emitidas por esta Defensoría en relación con las listas de espera, la CCSS indica que han existido alternativas de abordaje que se han implementado paulatinamente, de acuerdo con lo siguiente:

a. -Área de Cirugía. Dado que existe una alta sensibilidad de los pacientes que se encuentran en estas listas que corresponden a situaciones diagnosticadas y definidas como de tratamiento quirúrgico, ésta es un área en la que las alternativas de abordaje se han implementado con prioridad.

A los pacientes más antiguos en la agenda, se ha dado prioridad a los pacientes con diagnóstico oncológico, solicitando a los establecimientos de salud la programación de por lo menos 6 semanas de agenda de quirófanos.

Se solicitó a las Direcciones Regionales, la implementación de un mecanismo de conteo de horas utilizadas de manera efectiva en los quirófanos, mediante una planilla e indicador elaborado por la Unidad Técnica de Listas de Espera (UTLE) con el fin de asegurar que los quirófanos que estuviesen funcionando trabajaran efectivamente las cinco (5) horas laborales por turno.

Esta alternativa de abordaje para listas de espera fue presentada en el Consejo de Gerencia en el mes de abril 2012; posteriormente se presentó a Direcciones Regionales y Direcciones Médicas de Hospitales Nacionales y paulatinamente al resto de las Direcciones Médicas de Hospitales Regionales, Periféricos y Especializados.

El seguimiento dado por la Gerencia Médica se realizó en los diferentes Consejos de Gerencia con los Directores de los establecimientos indicados, según Red de Servicios, en los que debían presentar los avances de la aplicación de la estrategia citada.

La metodología implementada por los establecimientos para realizar la depuración, consistió en revisar sus listas de espera quirúrgicas con el fin de determinar pacientes ya atendidos y aún en agendas; asimismo procedieron a la revisión de los pacientes más antiguos y en espera de una cirugía los que fueron citados bajo el esquema de primero en llegar primero en salir, salvo criterio médico o legal en contrario. También se solicitó a los establecimientos la programación por seis semanas de los pacientes con mayor plazo de espera, estrategia que aseguraba la verificación y proyección de la reducción de los plazos en cortes trimestrales.

"Paralelamente en el Consejo de Gerencia con Hospitales Nacionales, se revisó la lista de pacientes oncológicos y aquellos que requieren una intervención quirúrgica para resolver su situación particular, en donde nuevamente los establecimientos citados revisaron y depuraron sus listas. En esta actividad se reiteró la instrucción de dar prioridad en la lista de espera a aquellos pacientes que portaran diagnósticos oncológicos sobre los más antiguos de la lista."

Defensoría de los Habitantes, 2013

La aplicación de estas alternativas de abordaje es medida con el indicador de plazo promedio de espera, este es un indicador que mide la gestión de las agendas quirúrgicas y establece la metodología de que cada establecimiento compita consigo mismo, al mejorar la oportunidad de la atención.

Sobre el tema de los indicadores se capacitó a los y las Directoras Regionales en la evaluación de indicadores de sala de operaciones y en indicadores que señalan el tipo de gestión que se da en la lista por parte de cada una de las especialidades. Dicha capacitación responde a un plan de traslado de la información y manejo del tema a las Direcciones Regionales de Servicios de Salud, de cara a la eliminación de la Unidad Técnica de Listas de Espera en la nueva reestructuración de la Gerencia Médica y a un informe de la Auditoría Interna de la CCSS que indica que la Unidad en mención no ha resuelto la problemática de listas de espera.

De acuerdo con los datos que reporta la CCSS, con la aplicación de las alternativas de abordaje antes mencionadas, el corte de lista de espera en cirugía para el mes de junio 2012, fue de 107.288, mientras que para el mes de setiembre del mismo año el número fue de 90.680, es decir una reducción de alrededor de un 14,5%[3]. La importante reducción de listas de espera que se dio en el mes de junio 2012 fue respuesta del acatamiento de la medida de ordenar agendas y depurar pacientes, emitida como se menciona en los diferentes Consejos de Gerencia con Direcciones Médicas.

Por último, se informó sobre la conformación de un grupo que está realizando un estudio sobre listas de espera, con un enfoque de priorización del caso y no del momento de ingreso a la lista, analizando variables de tipo técnico, social, económicos entre otros. Indica que dicho estudio tiene un 40% de avance, y que una vez listo tiene que ser validado por especialistas. Este estudio es para el Área de Cirugía, empezando por hernias y vesículas, posteriormente por ortopedia y oftalmología.

3 CCSS oficio No. GA-10621-13 del 23 de enero de 2013, oficio No. GM-UTLE 18234-13 del 14 de marzo del 2013.

b. -Área de Consulta Externa. Se informó sobre la realización de un trabajo de campo para verificar oportunidad y equidad en la asignación de citas; cuyos resultados se esperaban obtener a finales del mes de enero del 2013. Este estudio lo está realizando el Área de Estadística en Salud con base también en el Informe DFOE SOC IF 97-2009 emitido por la Contraloría. Se reportan los siguientes avances al mes de marzo 2013:

La Gerencia Médica y la Gerencia de Infraestructura a través de sus instancias técnicas - Unidad Técnica de Listas de Espera y Subgerencia de Tecnología, respectivamente-, se encuentran trabajando en un Plan de Implementación de dos sistemas automatizados que eliminarían el uso de base de datos en Excel, estos son SAGH para cirugías y SIAC para consulta externa; siendo este último el que determina la metodología de base de datos en línea que depuraría la lista de pacientes, no permitiéndoles ingresar si ya tienen otra cita en la misma especialidad[4]. La propuesta se encuentra para implementación en el Hospital Escalante Pradilla, San Vicente de Paul, Max Peralta, Calderón Guardia y San Rafael de Alajuela.

c.- Área de Procedimientos de Diagnóstico. En esta Área la CCSS informa que ha implementado un cambio en la metodología de conteo, con el fin de que se pueda diferenciar entre los pacientes que se realizan por primera vez el procedimiento y los que asisten a procedimientos de control, ya que antes se contaba solamente la cantidad de citas para procedimientos. Se plantea que los procedimientos nuevos se deben atender "oportunamente", y los procedimientos de control, pueden ser atendidos en fechas "futuras" que pueden ser de 1 a 2 años, teniendo en consideración que estos últimos obtienen cita del médico tratante y un adelanto podría ir en detrimento del tratamiento establecido.

La primera experiencia está materializada en las pacientes que requerían una mamografía, en donde el corte a setiembre 2012 señalaba 33.758 citas, identificando dentro de la base de datos que 19.661 correspondían a pacientes a las que ya se les había practicado un procedimiento por primera vez y que debían esperar un periodo determinado para un próximo estudio. A esto se agrega que 14.097 citas corresponden a citas por primera vez, determinándose en el estudio que el promedio de tiempo para asignación de citas por primera vez o con riesgo oncológico es de 2 a 3 semanas en promedio. [5] Esta misma metodología también se va a aplicar a las gastroscopias, cuyo control también se realiza cada 1 o 2 años dependiendo de la patología.

d. -Informe presencial de las Gerencias de CCSS. Con fecha 16 de abril del 2013, y a solicitud de esta Defensoría, los señores Gerentes de la CCSS se presentaron ante esta instancia con el fin de rendir un informe de seguimiento a las recomendaciones externadas en el Informe Especial de la CCSS.

En relación con el tema de Listas de Espera**,** la Gerencia Médica reafirmó básicamente lo externado en informes escritos remitidos a la Defensoría, cuyos datos han sido mencionados líneas arriba. Se indicó que existe un Plan establecido para el abordaje de las listas de espera para el Área de Cirugía, empezando por hernias y vesículas, posteriormente por ortopedia y oftalmología.

---

4 Se aclara que la personalización de la listas de espera de consulta externa especializada técnicamente, no se puede realizar en bases de datos Excel, tal y como se ha estado desarrollando en el área de cirugías y procedimientos.

5 CCSS oficio No. GM-UTLE 18234-13 de fecha 14 de marzo 2013.

Además se informó sobre la conformación de un grupo que está realizando un estudio sobre listas de espera, con un enfoque de priorización del caso y no del momento de ingreso a la lista, analizando variables de tipo técnico, social y económico. Se indica que dicho estudio tiene un 40% de avance, y que una vez listo tiene que ser validado por especialistas.

Posterior a esta visita se recibe el documento con fecha marzo 2013, denominado *"Alternativas de Abordaje para cirugías y procedimientos en listas de espera. -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. –Fortalecimiento de la oportunidad en la realización e interpretación de estudios ultrasonográficos y estudios mamográficos realizados en pacientes de lista de espera"*

Este hace un diagnóstico situacional de las listas de espera indicándose que " *…De acuerdo con el corte de listas de espera de mes de diciembre 2012, se contabilizan en las bases de datos personalizadas 97,655 citas pendientes por ser atendidas con plazos de atención que oscilan promedios entre 975 y 78 días para ser atendidos. Dentro de esta totalidad de citas, el 66% de estas se ubican dentro de las cinco especialidades quirúrgicas (Cirugía General, Ortopedia, Oftalmología, Ginecología, Otorrinolaringología y Urología), y el 24% de todas son en la especialidad de cirugía general, ubicándose en mayor número de citas en los diagnósticos de hernias y vesículas…Situación que al corte de enero 2013, mantiene la especialidad de cirugía general en el mismo lugar prioritario…"*

Para abordar las **listas de espera en el Área de Cirugía**, - principalmente en lo que se refiere a hernias y vesículas por ser estas cirugías las que reportan el mayor porcentaje-, el Plan de "*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",* plantea como Objetivo General:

> "Reducir los plazos de espera promedios de la especialidad de cirugía general, a través del fortalecimiento de la Cirugía Mayor Ambulatoria en establecimientos de baja complejidad por un periodo de seis meses, atendiendo prioritariamente aquellos pacientes de la lista de espera que tengan diagnóstico de hernias y vesículas con plazo de espera superior a 365 días".

Para conseguir el objetivo anterior, se plantean, entre otras las siguientes estrategias de abordaje:

> Depuración de listas de espera con personal de los establecimientos y colaboradores externos (Sindicato de auxiliares de Enfermería, SINAE), a través de llamadas telefónicas a las personas de la Lista. Esto inició en el mes de marzo 2013 en los Hospitales Escalante Pradilla, Alajuela, Heredia, México, Max Peralta y Calderón Guardia.
>
> Programas quirúrgicos priorizados: Marzo 2013 Hospital de Alajuela, Área de Salud de Coronado y Puriscal. Con este se espera atender en jornada ordinaria una producción de 2400 cirugías de hernia y vesícula.
>
> Programas Vespertinos quirúrgicos en jornada ordinaria: Marzo 2013 Hospital Max Peralta, el que se financiará con el cambio de horarios de los profesionales y el costo adicional de equipo de enfermería, para una meta de 1200 cirugías.

Incremento de capacidad productiva de los quirófanos en horarios vespertinos con pago adicional. Los lugares propuestos son 2 en Puriscal, 1 en Coronado, 1 en Desamparados, 2 en Cartago y 1 en Alajuela. Se proyecta una producción adicional de 4500 cirugías, costeadas bajo el pago de jornada quirúrgica de producción.

Programación de pacientes con mayor plazo de espera, a excepción de oncológicos que tienen siempre prioridad.

Determinación de la priorización en pacientes oncológicos y cardiovasculares.

Programación de pacientes por 6 semanas progresivamente.

Respecto de las **listas de espera en el Área de Ultrasonidos y Mamografías,** de acuerdo con lo que se indica en el documento citado, concretamente en el apartado de "*Fortalecimiento de la oportunidad en la realización e interpretación de estudios ultrasonográficos y estudios mamográficos realizados en pacientes de lista de espera"* se plantea como Objetivo General:

"Reducir los plazos de espera en el procedimiento de ultrasonidos en aquellos pacientes que tengan al menos una indicación para la realización del estudio a través de jornadas de producción que aseguren la realización e interpretación, impactando en el 30% de la lista actual en el periodo de 6 meses."

El documento no contiene las estrategias de abordaje para el objetivo anterior señalado.

Trato Ciudadano. Importante señalar que este último documento entregado por la CCSS contiene en su última página, el Acuerdo de Junta Directiva de la CCSS de la "Política Integral de buen trato" incluso aprobando el financiamiento requerido para su implementación.

En el Informe Especial de la CCSS elaborado por esta Defensoría, se incorporó la siguiente recomendación "...**4.-** *Diseñar y ejecutar un plan de inducción y actualización para los funcionarios de la CCSS que conduzca al rescate de los valores propios de una "cultura de legalidad" respetuosa del ordenamiento jurídico y de los más altos valores y principios que rigen la seguridad social*..." Al respecto los gerentes refirieron la reciente aprobación por parte de la Junta Directiva de la CCSS de la "Política Integral de buen trato" (Artículo 1° sesión, N°8626, del 07 de marzo del 2013).

Esta política se encuentra dirigida a trabajar en dos vertientes, la primera con un enfoque interno para las y los funcionarios y su entorno laboral y por otra parte en un contexto externo, respecto de la interacción con las personas usuarias finales de los servicios de salud o de pensiones. En el primer escenario y atinente a la recomendación vertida, la propuesta integra temas que incluyen una inducción, reforzamiento y mantenimiento al funcionario acerca de los valores, misión, visión y objetivos de la institución a la que pertenece; generando una motivación, sentido de pertenencia y el conocimiento de sus tareas y funciones.

La invitación que plasma la política indicada promueve la implementación de programas de capacitación y la elaboración de directrices generales y regulatorias para el buen trato y finalmente, el desarrollo y actualización de instrumentos institucionales para su práctica.

Rescata esta institución, la emisión de la política antes referida, como una manifestación del rescate de valores que toda y todo funcionario público debe aspirar. No obstante, será necesario observar el desarrollo práctico de la misma con una consecuente ideología aplicada de rendición de cuentas y mecanismos de control, que aseguren no sólo la formación del personal de la seguridad social, sino también su supervisión en el supuesto de inobservancia.

3. Necesidad de una visión de futuro. Los temas de distribución de especialistas y avances en las listas de espera son fundamentales en la gestión de la CCSS con el fin de garantizar un buen servicio a la población y el disfrute pleno del derecho a la salud. No obstante, el logro de avances se vislumbra en el largo plazo y teniendo claridad que los esfuerzos actuales obedecen a una situación de crisis.

En el tema de especialistas si bien se identificaron avances, aún la cantidad de profesionales requeridos para atender las necesidades reales nacionales es un pendiente, de ahí la urgencia de contar con un estudio técnico-objetivo que identifique estas necesidades, teniendo claridad en que siempre serán crecientes, además debe darse respuesta institucional a la prisión del sector de la educación superior privada, que vine desde hace muchos años solicitando la participación en el proceso de formación de especialistas en medicina.

En materia de listas de espera, el contar ya con un proyecto estructurado y en avance para su depuración es un gran logro, incluso concretamente en el tema de listas de espera en cirugías ya identifican resultados positivos; sin embargo será en el largo plazo que se logre visualizar los resultados generales obtenidos. A lo cual debe agregarse la necesidad de que la CCSS disponga de la capacidad suficiente para poder cumplir con lo propuesto en su plan de acción, logrando involucrar a los diferentes sectores responsables.

Corresponderá a la Defensoría continuar en el ejercicio de su capacidad de control en atención a las propuestas de la CCSS. Particularmente en materia de listas de espera se realizará una "plan piloto" para verificar en diferentes centros de salud la información suministrada por la CCSS y así contar con un control cruzado en el tema.

Es importante mencionar que paralelo a los temas señalados, se han identificados otros cuya intervención por parte de la CCSS es indispensable para alcanzar las metas antes indicadas y a su vez lograr eficiencia en su gestión:

Formación y capacitación del recurso humano sanitario, es decir profesionales en microbiología, asistentes en medicina, personal de enfermería y otro personal de apoyo a la labor desempeñada por los profesionales en medicina.

Atención de necesidades de infraestructura y equipamiento.

Revisión en la distribución de personal que se realiza para el funcionamiento de cada red de servicios, lo cual tiene incidencia en la calidad de atención que se da a las y los usuarios.

Precisamente, son estos temas a los que la Defensoría dará prioridad en investigaciones futuras.

II. Asuntos relativos a compras públicas y contratación administrativa

1. Sobre las compras de la CCSS. En junio del 2012, en relación con el tema de compras públicas y la recomendación que en su momento la Defensoría dirigió a la Presidencia de la República[6], la Secretaría General del Despacho de la Presidencia de la República, informó a la Defensoría, entre otras cosas, que al respecto se han emitido varios decretos ejecutivos dirigidos a establecer actuaciones administrativas encaminadas a una gestión pública más eficiente, sin embargo, resulta necesario que las acciones desplegadas por esa Presidencia, deben de ser consideradas dentro del ámbito de su competencia, ello considerando aspectos de constitucionalidad y legalidad como lo serían las autonomías institucionales, sin embargo se han dirigido esfuerzos en ese sentido por parte de la Presidencia de la República.

Posteriormente y como parte de los esfuerzos, por iniciativa de la Presidencia de la República, se crea una Comisión del Sistema Nacional de Compras Públicas, que tiene como responsabilidad inicial "Elaborar un plan de acción para el establecimiento del Sistema Nacional de Compras Públicas". Integrada inicialmente por el Vice Ministerio de Hacienda, el Vice Ministerio de Telecomunicaciones y la Secretaría Técnica del Gobierno Digital. A dicha Comisión se le asignaron los siguientes objetivos:

a. Establecer la unidad reguladora para las compras públicas que genere política pública y de regulación en esta materia;

b. Adicionalmente se establecería una Unidad de carácter operativo que gestione los aspectos relacionados con las plataformas tecnológicas.

Como resultado de dichas gestiones, en el mes de abril del 2013 la Presidenta firmó una directriz la cual busca unificar los sistemas de compra de servicios hacia Mer-link, pretendiéndose la unificación a este sistema en enero del 2014, en cuya actividad se contó con la participación del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Ciencia y Tecnología, y Secretaría Técnica del Gobierno Digital. Así también se firmó una directriz para que a partir del segundo semestre de este año todas las instituciones del Gobierno migren a la "nube", es decir hacia el sistema de "cero papel". En el proceso de unificación de las compras se aprovechará la experiencia de CompraRed**,** utilizado por el Ministerio de Hacienda, ello con el fin de mejorar la experiencia virtual del sistema de compras. La exigencia de contar con un único sistema de compras, fue una de las recomendaciones de la Comisión de Notables que analizó la problemática de la CCSS.

En relación con las recomendaciones dirigidas a la Caja, respecto al tema de compras públicas, a la fecha, la Defensoría observa lo siguiente:

a. La Auditoría Interna de la CCSS remitió información mediante la cual se informa de los resultados de un estudio efectuado por dicha dependencia en relación con el sistema de compra de medicamentos, lo anterior consta en el informe N° AGO-065-2012 del 18 de abril del 2012. En relación con lo anterior se informó lo siguiente: En el año 2011 el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios de la CCSS tramitó diversos procedimientos de compra

6 "Coordinar los esfuerzos de las autoridades gubernamentales para apostar por un sistema único de compras electrónicas en el país, a efecto de establecer el mejor uso alternativo de los recursos públicos, y evitar el funcionamiento de modelos fraccionados, poco competitivos y con exigua transparencia, modernizando el sistema de contrataciones y compras públicas del país, permitiendo disminuir los riesgos de corrupción, garantizando la competencia y optimizando el control".

de medicamentos, sin embargo por el sistema de compras electrónicas bajo la plataforma de Mer-link únicamente se tramitaron 2 compras de fármacos, expedientes N° 2011ME-000002-0001100012 y 2011ME-000001-0001100012.

En relación con lo anterior, se emitió el Informe de Evaluación ATIC-282-2011 mediante la cual se identificaron en ese momento una serie de situaciones, entre éstas:

El no establecimiento de un lineamiento que le permita definir la estrategia a seguir en torno a la automatización de compras pese a que se han realizado esfuerzos orientados a la valoración de herramientas existentes en el mercado.

No se contaba con un estudio preliminar y de factibilidad en torno a la implementación de compras electrónicas en la institución.

No se ubicó documentación alguna mediante la cual se plasmara una estrategia de transición entre los mecanismos utilizados actualmente para la gestión de compras y la migración hacia el sistema de compras electrónicas.

La carta de entendimiento suscrita entre la Secretaría Técnica del Gobierno Digital y la CCSS se venció en agosto del 2011 sin que se hubiere -a la fecha de ese informe- suscrito uno similar.

Adicionalmente se informó que en noviembre del 2011 la Dirección Ejecutiva del Sistema de Compras Públicas Mer-link remitió una propuesta de pago por el uso de la plataforma de compras, sin que a ese momento se diera una respuesta por parte de las autoridades de la CCSS.

Por otra parte, la Auditoría Interna solicitó información respecto a la otra plataforma de compra existente, denominada CompraRed, Sistema de compras electrónico del Ministerio de Hacienda, para conocer si en alguna ocasión la CCSS efectuó algún proceso de compra mediante esa plataforma; en respuesta a ello, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación indicó que a ese momento no se habían efectuado procesos de compra con ese sistema.

Asimismo, por instrucciones superiores, a las Gerencias de Logística e Infraestructura y Tecnologías, se les instruyó realizar una evaluación de las plataformas de compras gubernamentales durante el semestre del 2012. Finalmente se recomendó a la Gerencia de Logística que se efectuaran todas las consideraciones administrativas, técnicas, económicas y legales con el fin de que se consolidara la modalidad de contratación electrónica que finalmente resultara escogida.[7]

b. Por su parte, la Gerencia Administrativa de la CCSS, en oficio de julio del 2012 por encargo de la Presidencia Ejecutiva, refiriéndose a las recomendaciones que fueran giradas por la Defensoría, menciona que la Institución ha analizado dicho tema así también las recomendaciones emanadas por parte de la Auditoría Interna[8], de modo que sobre esto, existen informes por parte de las Gerencias, Presidencia y por la misma Junta Directiva. En ese momento esta tarea aún se mantenía, ya que se le delegó a la Gerencia de Logística

7 Recomendación 2, página 81, informe N° AGO-065-2012, Auditoría Interna CCSS.
8 Informe ATIC-282-2011.

el análisis de las distintas plataformas de compras públicas (CompraRed y Mer-Link), así como el alcance de una herramienta interna desarrollada por la CCSS denominada Sistema de Gestión de Suministros (SIGES).

c. En oficio de enero del 2013, suscrito por parte de la Gerencia Administrativa de la CCSS, se remite un informe de avance situacional respecto a las recomendaciones efectuadas por la Defensoría; lo anterior de conformidad con el requerimiento cursado[9]. Como información introductoria se indicó que para la elaboración del informe de marras, se procedió a requerir información a todas las Gerencias y Direcciones pertinentes, de forma que se agrupan todos los informes recabados en dicha documentación.

La Gerencia de Logística fue designada para liderar todo lo referente al tema de compras públicas, por ello, implementó un Plan Piloto para la realización de compras electrónicas, requiriendo la capacitación de más de 100 funcionarios y la entrega de certificados de firma digital. Este Plan Piloto se realizaría en los sistemas de Compras Públicas Mer-Link (Gobierno Digital) y Compra Red (Ministerio de Hacienda).

En relación con el Sistema de Compra Mer-Link, se realizaron negociaciones con la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, en la cual se formalizó una carta de compromiso para la utilización del sistema de compras Mer-link por un espacio de seis meses sin costo alguno para la Institución, a partir de la decisión inicial de la primera compra que conste en el sistema. A partir de lo anterior se generaron diversas reuniones de negociación con Gobierno Digital (Secretaría Técnica de Gobierno Digital) Posterior a ello, el Gobierno Digital remite observaciones a la carta de compromiso en la solicitan los ajustes.

A la fecha no se ha firmado la carta de compromiso con el Gobierno Digital, debido a diferencias de criterio en cuanto a los alcances del proceso de evaluación y forma de realizarla, de forma tal que en el período 2012 no se realizaron compras por medio de la plataforma Mer-Link.

En relación con el Sistema de CompraRed, el inicio del plan piloto de esta plataforma de compra comienza formalmente desde Marzo del 2012, cuando el Ministerio de Hacienda dispuso ser parte de este proceso. Se determinó que el Gestor de compras del sistema recaería en el Área de Adquisiciones de Bienes y Servicios de la Gerencia de Logística, así como por medio de la Gerencia Médica para lo referido a las compras realizadas por el Hospital México mediante el proceso de Convenio Marco. Como parte de este proceso se realizó la capacitación de alrededor de 100 proveedores, homologándose 22 códigos por medio del sistema corriente, mientras que por medio del Convenio Marco se homologaron 51 códigos, y la dotación de firma digital y certificado digital contándose para esos efectos con 65 dispositivos.

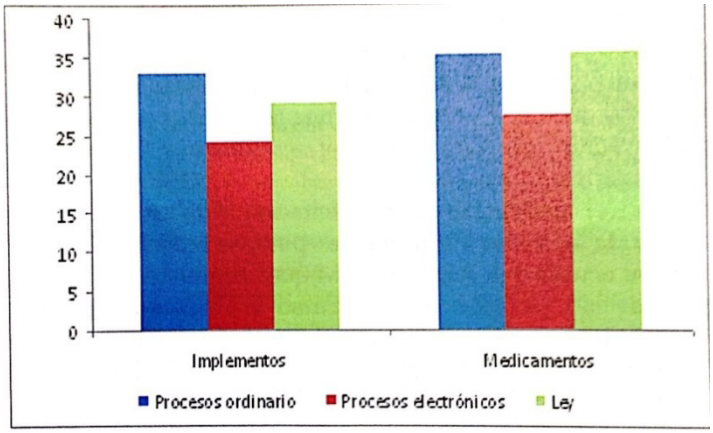
Se realizaron diversos procesos de compras por medio de la plataforma de compras electrónica Compra Red, para un total a Noviembre del 2012 de 22 procesos de compra, que se detallan a continuación:

Realización de 15 compras electrónicas con acto final.

2 procesos de compra en trámite con apertura realizada.

5 procesos de compra en trámite.

9 Oficio N° DH-DAEC-0749-2012.



De esta forma, se realizó un análisis comparativo de los tiempos en las compras realizadas en forma tradicional y el utilizado por medio de los sistemas electrónicos a partir de la experiencia de compra bajo la Plataforma de CompraRed, el cual se anexa a continuación:

Tomado del oficio N° GA-10621-13 Informe de avance de implementación recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, pág. 40.

Adicionalmente se hizo referencia a otra serie de procesos de adquisición de bienes, mediante la figura de Convenios con la utilización de la plataforma de CompraRed, tales como el Convenios Marco para la adquisición de guantes, y adquisición de medicamentos de la lista complementaria y no lom. También se coordinó con el Ministerio de Hacienda la realización de un Remate Internacional para la adquisición de un Acelerador Lineal; así como el desarrollo de una Licitación Pública Internacional para la contratación externa de servicios profesionales por parte de la CCSS y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) para la generación de una valuación actuarial al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que administra la CCSS.

A partir del establecimiento del Plan Piloto de Evaluación de los sistemas de compras electrónicos, se han generado una serie de sesiones sobre los resultados de cada proceso ante la Junta Directiva, contenidos en una serie de acuerdos por parte de esa Junta Directiva, entre los que se enumeran las siguientes: Artículo N° 10 de la sesión N° 8545 del 10 de octubre del 2011; artículo N° 23 de la sesión N° 8566 del 14 de marzo del 2012; artículo N° 41 de la sesión N° 8574 del 19 de abril del 2012; artículo N° 1 de la sesión N° 8584 del 11 de junio del 2012; y artículo N° 33 de la sesión N° 8600 del 13 de setiembre del 2012.

Dentro de este desarrollo tecnológico, se ha planteado la Integración del Sistema de Gestión de Suministros (SIGES) a la Red de Servicios en la gestión de abastecimientos institucional como parte de las mejoras en los procesos administrativos.

d**.-** En oficio de abril del 2013 suscrito por la Gerencia de Logística se anexan los oficios de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios y de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios, en respuesta al requerimiento efectuado por la Defensoría y se informa lo siguiente:

A la fecha, las autoridades de la CCSS realizaron las valoraciones y análisis de los sistemas de compras públicas CompraRed y Mer-Link, así también, se comparó el sistema interno denominado SIGES[10]. Como parte de las conclusiones técnicas, se indicó:

> "(…) con lo aportado por las entidades responsables de los mismos... donde se establece que las plataformas de los sistemas, todos son robustos y con suficiencia incluyendo algunos pequeños ajustes, dentro de la valoración, se señala que al aplicación de la Institución "SIGES" al ser cliente servidor presenta varias desventajas con respecto a las aplicaciones ofrecidas por entes externos (…)"

En relación con el costo para la CCSS por el uso de las plataformas Mer-Link y CompraRed se indicó lo siguiente:

> **CompraRed:** No hay pago por su uso por parte de la CCSS.
>
> **Mer-Link:** Secretaría de Gobierno Digital indica dos opciones de pago para la implementación de Mer-Link en la CCSS:
>
> Opción 1. Pago de canon mensual de 0.65% sobre los montos adjudicados.
>
> Opción 2. Pago de canon del 4% sobre los ahorros alcanzados por la CCSS.

Sobre este último se menciona además que en caso de que la CCSS concretara esta última opción, habría de pagar finalmente por el uso de la plataforma de Mer-Link la suma de ¢1.164 millones de colones al año aproximadamente. La Gerencia de Logística en conjunto con las Gerencias de Pensiones, Financiera, Administrativa e Infraestructura y Tecnología ha realizado gestiones y sesiones de trabajo conjuntas, con el objeto de promover el uso del sistema de compras públicas mediante la plataforma CompraRed.

Finalmente, en la actividad de 16 de abril 2013, la Gerencia de Logística informó que ya se habían efectuado diversos análisis comparativos, en relación con la operación de los 3 sistemas que la CCSS se encontraba estudiando: Mer-Link, CompraRed y SIGES (desarrollado por la CCSS), en la cual se tomaron en cuenta no solo aspectos de orden técnico sino también presupuestario.

Como resultado de los análisis se llegaron a las siguientes conclusiones:

- Respecto a la plataforma SIGES, ésta no será considerada como plataforma de compra, por cuanto resulta un sistema operativo básico en relación con las otras plataformas de compra existentes en el mercado nacional, de modo que fue desechado para esos propósitos, sin embargo, será utilizado para propósitos internos complementarios con las gestiones administrativas.
- En lo relativo a la determinación de la plataforma de compra pública que se utilizará, se manifestó que el estudio de los sistemas informáticos fue realizado, considerando aspectos de orden técnico y presupuestario; para lo cual se determinó la utilización de la plataforma de compra CompraRed, considerando especialmente el factor costo que representa la utilización del sistema Mer-Link para la CCSS, que aún con la

10 Página 2 y 3, oficio N° DABS-00827-2013 de fecha 03 de abril del 2013 suscrito por la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios.

opción de pago de un porcentaje del monto del ahorro en los procesos de compra, resulta inviable, considerando el alto volumen de compras que efectúa la CCSS, en contraposición al sistema CompraRed que resulta de uso gratuito. Adicionalmente, se manifestó que con ocasión del proceso de concentración hospitalaria, se centralizarán las compras de insumos hospitalarios de forma tal que un solo hospital se encargue de comprar insumos de otros hospitales y de esa forma aprovechar las economías de escala y los descuentos en virtud del factor volumen.

2. Asuntos de contratación administrativa

a. La Junta Directiva de la CCSS en oficio de junio del 2012, informa que por Acuerdo de esta Junta en la sesión N° 8585, se determinó el Traslado a las Gerencias de la CCSS del Informe con Recomendaciones de la DHR, para información y gestiones pertinentes.

b. La Auditoría Interna, en de abril del 2012, en atención a un estudio efectuado con el propósito de evaluar la efectividad de la aplicación de normas y procedimientos de la adquisición de medicamentos, concluyó lo siguiente:

La Institución mantiene un sistema de suministros que no es adecuado para responder al modelo de prestación de servicios de salud actual.

Problemas con el proceso de planificación y programación de compra de medicamentos, los cuales hace que se produzcan desabastecimiento.

Incorrecta interpretación y aplicación de lo referido al procedimiento de compras urgentes, así como debilidades en el control de las mismas.

Poca cantidad de proveedores registrados en la proceso de adquisición de medicamentos precalificados, además del deficiente control de procesos de sanción a aquellos proveedores que incumplan con lo contratado.

En atención a las debilidades apuntadas, se generaron varias recomendaciones, dirigidas a la Gerencia de Logística a fin de dar solución a las debilidades que fueran identificadas por la Auditoría, entre éstas:

Conformación de un grupo técnico que a partir de las debilidades señalas en el informe, posterior al análisis de las falencias, formule un "Plan de Acción" a corto, mediano y largo plazo en el ámbito administrativo y técnico, a fin de fortalecer el trabajo que se realiza en la Gerencia de Logística.

Elaboración de un procedimiento o mecanismo a fin de corregir la problemática de la ejecución del procedimiento de contratación por excepción, específicamente lo referido a las compras urgentes de medicamentos.

Establecer proceso de investigación con el fin de verificar los procedimientos utilizados en compras directas, además de la realización de investigaciones administrativas con el fin de determinar la existencia o no de actos anómalos o irregulares por parte de las y los funcionarios encargados de diversos procesos y etapas de la contratación administrativa.

c. La Gerencia Administrativa de la CCSS mediante oficio de julio del 2012 se refiere a las recomendaciones que fueran giradas por la Defensoría, lo anterior por encargo de la Presidencia Ejecutiva. En lo relativo a estas recomendaciones, se indicó lo siguiente: La Junta Directiva de la CCSS tomando como apoyo diversos estudios de la Contraloría y la Auditoría referente al proceso de contratación administrativa, en específico lo referido a las labores de Planificación dentro del proceso de contratación, decide eliminar la Secretaría Técnica de Planeamiento Estratégico, y regresarle las competencias a la Dirección de Planificación Institucional. En este contexto, se menciona que la Dirección de Planificación Institucional por medio de la Sub área de Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios optimiza la entrada de servicios a nuevas instalaciones, de modo que se brinde un seguimiento a cada etapa de dicha gestión, ello como consecuencia del seguimiento del Instrumento: "Guía para la gestión de integración de proyectos de puesta en marcha". Asimismo se menciona que la Dirección de Planificación está encargada de la integración del portafolio de proyectos institucional, a efecto de brindar un adecuado seguimiento de los proyectos institucionales y de sus distintas etapas.

En cuanto al tema de las capacitaciones en Contratación Administrativa, se indicó que en atención a las recomendaciones 39 a 47 Informe de Especialistas, la Gerencia de Logística conforme al Plan Integral de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento, incorporó la capacitación a los Hospitales Concentrados y Desconcentrados, Áreas de Salud y demás unidades autorizadas para realizar actividad contractual. Asimismo, la Institución Aseguradora procedió al desarrollo e instalación del Sistema de Gestión de Suministros (SIGES), lo cual implica necesariamente la instrucción a todos los funcionarios que participen activamente en este proceso, de modo que sobre todo lo anterior, el primer informe de avance de cumplimiento de dichas tareas se efectuaría a finales del 2012.

"(…) la Gerencia de Logística implementa acciones a fin de atender los hallazgos por parte de la Contraloría y de la Auditoría Interna, las cuales resultan concordantes con lo manifestado con las recomendaciones 39 a 47 del Informe de Equipo de Especialistas; en el que además la Dirección de Planificación participa, puesto que mensualmente solicita informes de las medidas correctivas y preventivas instauradas en la solución de las debilidades apuntadas en los informes de los diferentes órganos de fiscalización."

Defensoría de los Habitantes, 2013

d. Mediante oficio de enero del 2013, la Gerencia Administrativa de la CCSS, remite un informe de avance situacional de cumplimiento con las recomendaciones efectuadas por la Defensoría respecto a este tema; lo anterior de conformidad con el requerimiento cursado[11].

En relación con el establecimiento de mejoras en el nivel de ejecución de proyectos, se detalla la manera en que se desarrolla un Proyecto, haciendo énfasis en el hecho de que el ciclo de vida de un proyecto no finaliza con la entrega definitiva de la obra, y por el contrario, se continúa con etapas subsiguientes, como los son la Puesta en Marcha (que conlleva dos etapas: integración de los requerimiento de los proyectos, y la logística del traslado) y el proceso de operación y establecimiento en el caso de los proyectos de construcción.

Para el proceso de Puesta en Marcha, se tiene identificado las áreas y departamentos que se involucran en cada proceso, sea las acciones estratégicas así como las operativas, teniendo como paso previo y necesario, el establecimiento de una "Matriz de Responsabilidades", y con ello definir los recursos, acciones o productos requeridos en cada proyecto que se lleve a

11 Oficio N° DH-DAEC-0749-2012.

cabo. La Dirección de Planificación Institucional es la responsable de la Gestión de Integración de los Proyectos de Puesta en Marcha, para lo cual asume los roles de comunicador, organizador, planificador y gestor de riesgos.

En cuanto al tema de la incorporación de los insumos generados por los diferentes órganos de control en el tema de contratación administrativa, la Junta Directiva en sesión N° 8545 celebrada el 10 de noviembre del 2011 encargó a la Gerencia de Logística esta tarea. Por lo anterior, esa Gerencia en atención a esa responsabilidad, por medio del componente N° 4 Modelo de Adquisiciones, se generan acciones con el fin de mejorar el sistema de adquisiciones y líneas estratégicas, lo anterior a partir de la reingeniería de procesos y ajustes a la estructura organizacional funcional. En el mes de junio se presentará la propuesta de reestructuración ante el Consejo de Gerentes, por medio del cual se implementan estrategias orientadas a la normalización y estandarización de los métodos de trabajo y productividad; dicha propuesta se encuentra en etapa de revisión con el fin de ajustarla a los requerimientos y necesidades actuales.

Respecto al tema de la capacitación en el campo de contratación administrativa al personal de la CCSS que tienen alguna participación en los procesos de compras, la Gerencia de Logística indica que por medio del Área de Regulación y Evaluación, y a su vez como parte de un proceso en coordinación con el Cetro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS) y la Dirección Jurídica institucional, implementa el Plan de Capacitación continua, destinadas a asesorar y capacitar al personal. Se informa que a enero del 2013 se han capacitado un total de 449 colaboradores, asimismo se han realizado en 15 talleres en cuanto al tema de Cadena de Abastecimiento.

e. Mediante oficio de abril del 2013 suscrito por la Gerencia de Logística se anexa los oficios de la Dirección Técnica de Bienes y Servicios y de la Dirección de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios, en respuesta al requerimiento efectuado por la Defensoría en marzo del 2013, se informa lo siguiente: En consulta efectuada a la Contraloría mediante el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) se han identificado 185 unidades autorizadas a realizar compras en la CCSS, reportando en consecuencia un aproximado de 1095 funcionarios y funcionarias autorizados para participar directamente en la gestión de compras públicas.

Por otra parte, existen órganos técnicos que forman parte de las Comisiones de Normalización Técnica, quienes participan de manera indirecta en el proceso de compra al estar encargado de efectuar las determinaciones técnicas de los bienes, así como de la recomendación de la escogencia y fiscalización de los contratos, las cuales suman 22 Comisiones que junto a las Comisiones "ad hoc" conformadas a nivel regional, resulta en un aproximado de 110 funcionarios técnicos.

Existe un total aproximado de 1205 personas que tienen alguna participación en los procesos de compra. Considerando el panorama anterior, la estrategia de capacitación utilizada en coordinación por la Gerencia Médica a través del CENDEISSS y la Gerencia Administrativa en conjunto con la Dirección Jurídica institucional, se constituye en cursos de capacitación continua, en procura de abarcar los elementos más relevantes de la materia; el marco estratégico, práctico y jurídico.

Considerando la gran cantidad de funcionarios y funcionarias que tienen alguna participación en el proceso de compra, como parte de la de reorganización institucional en el tema de la adquisición de bienes y servicios, se está en proceso de reducir sustancialmente la cantidad de unidades autorizadas para realizar actividad contractual.

En el marco del proceso de capacitación continua, se han efectuado 20 talleres en relación con el tema de contratación administrativa y otros, de esta forma se tiene que se han capacitado un aproximado de 670 colaboradores durante los años 2011 y 2012.

f. En la actividad del 16 de abril del 2013 en la Defensoría, las gerencias de la CCSS afirmaron que, en relación con la capacitación a las y los funcionarios con alguna participación en el proceso de compras en los temas de contratación administrativa y compras públicas, la Institución tiene identificadas las unidades y personas, de modo que ante ello resulta fácil tener un control en cuanto al número de personas que recibirían las capacitaciones. Si bien se han capacitado una cifra importante de funcionarios, que ronda los cientos de colaboradores, aún falta otra importante cantidad de servidores públicos, por lo que resulta de importancia el fortalecimiento y el apoyo continuo en estas labores.

Valoración de lo avanzado y visión a largo plazo.

La disposición de la CCSS de utilizar la plataforma de compra CompraRed en vez de Mer-Link, luego del análisis comparativos de ambos sistemas; se sustenta fundamentalmente en criterios económico, ya que la utilización de la plataforma Mer-Link resulta especialmente onerosa, a pesar del último ofrecimiento efectuado por parte de Gobierno Digital de un canon de pago de un 4% mensual respecto a los ahorros conseguidos en la compra, sin embargo las proyecciones estima un pago anual de ¢1.164 millones de colones aproximadamente, monto que resulta muy alto.

"Resulta de capital importancia la definición de mecanismos que propicien la consolidación de las mejores prácticas de buen gobierno. En diversos ámbitos, la Defensoría ha insistido en la necesidad de que las compras públicas estatales sean realizadas aprovechando las ventajas que ofrecen los medios tecnológicos, la trasparencia se convierte en un instrumento anticorrupción."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Al respecto, si la pretensión del Gobierno es que toda la administración pública realice sus compras por medio de la plataforma de Mer-Link, la Defensoría considera primordial que se realice un replanteamiento por parte de las autoridades de la Presidencia y de Gobierno Digital en relación con el canon a cobrar a la CCSS, por cuanto la determinación del cobro del 4% mensual del monto que final de ahorro, aun siendo un porcentaje preferencial, eventualmente podría resultar elevado, considerando varios factores: el volumen de compras que efectúa la CCSS; el hecho de que esta institución viene saliendo de una difícil situación financiera y considerando además el rol de esta institución en contribuir a la paz social del país.

Al margen de la situación anterior, la Directriz emanada por la Presidencia de la República resulta de observancia y aplicación para las instituciones públicas que conforman el Gobierno Central; en ese sentido, el camino transado por parte de la Presidencia de la República referente a la emisión de la Directriz mediante la cual se pretende que las instituciones que forman parte del gobierno central unifiquen sus compras mediante la utilización de la plataforma Mer-Link, estableciéndose como meta de cumplimiento enero del 2014, resulta acertado, por

cuanto la utilización de estas tecnologías en procesos de compras públicas, se favorece la transparencia, la eficiencia y agilidad administrativas, así como una mejor utilización de los fondos públicos, por cuanto la experiencia en estos procesos ha sido positiva, al generarse mayores márgenes de ahorros. No menos importante resulta el hecho de que con ello se combate la corrupción, ello debido a que los diferentes procesos de compra quedan en manos de un sistema informático, de modo que al estar ausente la intervención humana, se evita con ello decisiones fraudulentas.

La no utilización de medios tecnológicos para los procesos de compras de las instituciones del sector público, ha sido el pendiente histórico, no obstante, la directriz emanada resultaría un primer paso trascendental para esos efectos.

En lo relacionado con las gestiones efectuadas por la CCSS, en el tema de mejoras en el ámbito de contratación administrativa y en cuanto a la capacitación del personal autorizado para realizar actividad contractual, resulta importante destacar el esfuerzo realizado por las autoridades de la Caja, lo cual debe mantenerse en la medida de las posibilidades.

Por su parte, en atención a las acciones subsiguientes a realizar en torno a este estudio especial, al día de hoy, la Defensoría vislumbra algunas intervenciones por realizar en el siguiente periodo:

a. Conocer con mayor detalle la operación del sistema de compras públicas CompraRed, y su sustentabilidad en el largo plazo.

b. Monitorear lo referido al tema de capacitación, en cuanto a su permanente realización.

c. Gestionar ante las autoridades Presidenciales y de la CCSS mayor información en lo referido a la Directriz emitida, además de conocer los alcances de dicha Directriz y del eventual tratamiento en el caso de la CCSS.

III. Asuntos de índole Económico-Financiera

De acuerdo con los informes rendidos por la Caja a la Defensoría, tanto en forma escrita como verbal, a través del cuerpo de nuevos gerentes de esa Institución durante su comparecencia en la Defensoría, se observa un avance en cuanto a la ejecución de acciones recomendadas por esta Defensoría en su Informe Especial, particularmente en cuanto a la descoordinación en la Administración Superior. Esto último probablemente porque las nuevas gerencias están trabajando en forma más articulada y con ello se ha disminuido la duplicidad de funciones. También es claro que con los cambios gerenciales, los nuevos funcionarios tuvieron la posibilidad de analizar las acciones y los resultados de la administración de sus antecesores en forma crítica, sin tener la presión de defender decisiones ante terceros.

En materia económico-financiera, a diferencia de otros campos en los que se viene dado seguimiento, el hecho de que se tomen medidas o se dicten directrices, no es insuficiente para observar resultados concretos que demuestren la eficacia o pertinencia de esas medidas. Lo importante es el impacto que éstas puedan tener en el desempeño de la Institución lo cual, a su vez, debe reflejarse en las grandes cifras al cierre del periodo, en la mejora de los dife-

rentes procesos, en el descenso en los costos operativos, en los indicadores de ejecución de proyectos, etc. De lo contrario, las medidas o directrices no pasan de ser simplemente eso.

Así, por ejemplo, se informó a la Defensoría que se ha ejecutado una reingeniería en logística, mejorando los resultados en diagnósticos y elaboración de proyectos, lo que aunado, con ciertos avances en la integración de sistemas de información a nivel del gran Área Metropolitana, ha fomentado la integralidad por grupos de trabajo entre las gerencias. También, se ha avanzado en la implementación de los procesos de compra a través de "Compra–red", con participación de otros entes para consolidar los códigos de compra a un menor número de ítems.

En sus informes, las Gerencias Administrativa y Financieras de la CCSS dan cuenta de los principales logros durante el periodo 2012-2013: Inexistencia de conflictos en materia de asignación presupuestaria a los hospitales (situación muy diferente a lo ocurrido en el periodo 2011-2012), mejor control del pago de jornadas extraordinarias, cierre presupuestario del año 2012 sin déficit y con las provisiones de flujo de caja suficientes para atender obligaciones pecuniarias como el pago a proveedores y aguinaldos. Estos resultados son valiosos, a la luz de la situación crítica del año 2011 y reflejan acciones gerenciales racionales y acordes con lo que se espera de quienes administran una institución clave para la realización de los derechos de las y los habitantes.

La Defensoría también reconoce que el proceso iniciado de volver a centralizar la institución –si se realiza de forma adecuada y ordenada- podría generar muchos beneficios a la Caja y por ende a los asegurados, tales como, reducción en gastos administrativos, eliminación de pagos de pluses salariales que ya no se justifican, un mejor manejo de los inventarios, mayor orden en las inversiones y gran economía, si se sabe sacar provecho de las economías de escala y uso del poder monopsónico de la institución en la compra de insumos, servicios y medicamentos. No obstante, está pendiente el análisis de las reglas y condiciones en las que la re-centralización se ejecutará y cómo las ventajas que ésta pueda producir, no van a ser sobrepasadas por las inconveniencias que pueda acarrear.

Lo anterior unido a una reestructuración –actualmente en proceso- que pueda optimizar el recurso humano, con un incremento real en la eficiencia y la eliminación de gastos de alto costo como jornadas extraordinarias o disponibilidades, genera en la Defensoría la esperanza de que este proceso se traduzca en más eficiencia y menos costos y que ello repercuta en forma sensible para que, más que mantener el equilibrio financiero de la Caja, se logre la sostenibilidad del régimen de salud y pensiones de la CCSS en el tiempo. Así mismo, la revisión de los pluses salariales, dentro de una política de empleo y la creación de plazas de acuerdo a las necesidades, que a la vez respete los derechos de las y los trabajadores de la CCSS son dos retos adicionales que la Institución ha asumido como parte de su estrategia para la mejora de su propio desempeño.

La estrategia de "re-centralización", el proceso de reestructuración, la revisión de los pluses salariales y la construcción de una política de empleo racional, son tareas que están en sus etapas más incipientes y requerirán de constancia y un manejo técnico y jurídico cuidadoso, que esta Defensoría espera observar muy de cerca en el periodo 2012-2013.

Sin embargo, y después de casi un año de seguimiento a las acciones de la CCSS en cumplimiento de lo recomendado en su Informe Especial, quedan en la Defensoría varias preocupaciones:

1.- Que pase el tiempo y la llamada "reestructuración" se limite a la elaboración de diagnósticos que se discutan una y otra vez en la Junta Directiva de la CCSS, sin que ejecuten acciones estratégicas. La macrocefalia, la duplicidad de funciones en diferentes instancias y la descoordinación de acciones, tienen un alto costo tanto en eficacia operativa como en la ejecución del gasto institucional y, por ende, en la prestación de los servicios a las y los asegurados.

2.- Que la re-centralización se limite tan solo al traslado de funciones de compra a la sede central, sin que se ejecute en forma más integral, para lograr un aumento en la eficiencia en la administración de todos los recursos con que cuenta la institución. Al respecto, esta Defensoría considera que para evaluar adecuadamente el impacto de los cambios pretendidos, se deben desarrollar nuevos indicadores de eficiencia y eficacia que permita evaluar la gestión administrativa y la prestación de cada red de servicios de salud, de forma tal que posibiliten una evaluación a través del tiempo del impacto de la centralización para cada centro hospitalario o red, así como hacer comparaciones entre servicios para diferentes hospitales o tipos de hospitales, de manera que la eficiencia y productividad pueda visualizarse de manera integral, incentivando a su vez la competitividad entre los distintos centros, especialmente en cuanto a calidad y costo.

3.- Adicionalmente, existen dos asuntos estratégicos pendientes, de alto impacto y estratégicos para la eficiencia de la CCSS, que son: en primer lugar, el desarrollo y utilización de un Sistema de Información Integrada, sin el cual, esta Defensoría considera que no se pueden superar las deficiencias más profundas en el funcionamiento de la CCSS y en segundo lugar -y en estrecha relación con el primero-, el desarrollo y utilización de una contabilidad de costos confiable.

"La Defensoría considera que -ante estas perspectivas- es difícil que en el corto plazo se alcancen avances más significativos en materia de eficiencia y eficacia en la Caja, a menos de que el país tome las medidas de emergencia que tal situación requiere para acelerar su implementación."

Defensoría de los Habitantes, 2013

De acuerdo con lo informado por los representantes de la Caja, no se espera que estos dos proyectos estén implementados pronto ya que se requiere la migración de la información a un ambiente PC, cosa que sólo se ha logrado en 39 de las 132 unidades de prestación de servicios. Además, la modernización del Sistema Financiero Institucional está a nivel de proyecto y en proceso de búsqueda de fuentes de financiamiento para su ejecución.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, como lo han indicado los representantes de la CCSS, que para ejecutar en su totalidad estos dos proyectos, se requiere obligadamente contar con una completa interconexión vía internet, para lo cual es indispensable un esfuerzo extraordinario por parte del ICE e incluso, del FONATEL[12], para alcanzar la conectividad de todo el sistema de salud con la velocidad y capacidad de trasiego de datos requerida.

4.-En este orden de cosas, y sin que se vislumbre una solución efectiva ni siquiera en el mediano plazo, está el tema del déficit de la inversión en infraestructura hospitalaria, situación que merece un análisis profundo con amplia participación nacional. Esto por cuanto, de acuerdo con lo observado por la Defensoría y lo reportado por la CCSS a lo largo del último año, ni la política de austeridad más severa ni la política salarial más eficiente y racional pueden generar los recursos suficientes para superar ese déficit. Es en este aspecto en el que se hace necesaria una decisión-país, un compromiso de la sociedad costarricense para asumir la

12 Fondo Nacional de Telecomunicaciones, administrado por la Superintendencia de Telecomunicaciones

responsabilidad que acarrea generar los recursos que se necesitan para empezar a generar la nueva infraestructura hospitalaria que requiere el país hoy y la que necesitará para suplir las necesidades de las futuras generaciones.

5.- Finalmente, la Defensoría se mantiene alerta, y comparte la preocupación de diversos sectores, en relación con la incertidumbre existente en cuanto a la Sostenibilidad del Régimen de Pensiones (IVM) en el tiempo. Por ello, ha venido dando seguimiento a la situación desde el año 2009, en procura de tener un panorama claro con respecto a si el régimen es o no sostenible en el tiempo, si se mantienen los parámetros actuales. Para una mejor comprensión de la situación, se recapitula a continuación lo acontecido al respecto en los últimos años.

La SUPEN remitió en enero de 2010 la copia solicitada del estudio ejecutado por la consultora contratada, en el que se indicaba que la sostenibilidad del régimen de IVM estaba en peligro. En tanto, la respuesta de la Caja no fue recibida en la Institución hasta setiembre de 2010.

En el oficio de remisión la CCSS indicaba lo siguiente:

> *"…me complace decirle que los resultados obtenidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), resultan muy coincidentes con los obtenidos por la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS, por lo que se garantiza la sostenibilidad financiera del Seguro de IVM,* **por aproximadamente tres décadas.** (resaltado propio)
>
> *El contenido detallado de los resultados, puede apreciarse en los estudios actuariales que se adjuntan, en donde además del período de sostenibilidad, se hace referencia a la multiplicidad de variables financieras y demográficas que intervienen en la Valuación Actuarial."*

De esa forma, llegaron a la Defensoría dos trabajos o estudios actuariales contradictorios entre sí. Por un lado el estudio aportado por la SUPEN, con base en el cual ese ente afirma que el régimen -en las condiciones actuales**.** - no es sostenible y por otro el de la CCSS con el análisis de la OIT, con base en el cual la Caja afirma que su Régimen de IVM es sostenible por tres décadas más Surgió entonces la discusión en cuanto a los supuestos utilizados en los diferentes estudios actuariales o validaciones, tanto los del estudio de Nathal contratado por SUPEN como el de la OIT contratado por la CCSS y que se convirtieron en punto de divergencia entre ambas instituciones.

En abril de 2011, a través del representante de la Superintendencia de Pensiones, Sr. Edgar Robles, la Presidencia de la República se comprometió a contratar un estudio actuarial con la participación de la SUPEN, que además, contemplaría la revisión de los supuestos sobre los cuales se debería fundamentar el estudio. Sin embargo, no fue sino hasta finales del año 2012 que SUPEN y la CCSS –ante la insistencia de esta Defensoría- informaron que la evaluación actuarial externa al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, con corte al 31 de diciembre de 2012 podría estar concluida a finales del primer semestre de 2013.

Por ello, a la fecha se mantiene la incertidumbre en cuanto a quién tiene la razón: los estudios de la CCSS que indican que el régimen es sostenible (por 27 años más) o la SUPEN que considera lo contrario.

Recientemente, se informó en algunos medios de comunicación que, aún sin tener a la mano este trascendental instrumento, se podrían estar tomando decisiones importantes para el Régimen como la derogatoria de la norma que permite a los asegurados retirarse de manera anticipada. Esto preocupa ya que si no se cuenta con el estudio que en definitiva determine quién tiene la razón, tampoco sería confiable la información relativa al impacto de la norma del retiro anticipado en la sostenibilidad del Régimen.

Asimismo, inquieta a la Defensoría que esta medida no sea tan solo una cortina de humo para desviar la atención de lo realmente importante, la transparencia en cuanto a la sostenibilidad del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y la eventual necesidad de tomar medidas profundas para corregir lo que haya que corregir. A la fecha de este Informe, la Defensoría continúa monitoreando la situación.

Las preocupaciones aquí expuestas trascienden las discusiones puntuales de cómo lograr mayor eficiencia en la gestión de la CCSS y de cómo ésta debe ser administrada para lograr una ejecución racional de gastos. Superar el déficit en infraestructura hospitalaria, consolidar el Sistema de Información Integrada y garantizar la sostenibilidad del régimen del IVM exigen que el país discuta y defina las estrategias para dotar a la CCSS de los recursos que no tiene y que necesita para hacerlo.

No basta con discutir sobre la morosidad de los patronos y del Estado con la CCSS, un viejo tema tratado por esta Defensoría y que es objeto de cuestionamientos constantes por parte de las y los habitantes. Al respecto la Defensoría ha encontrado que la Caja ha mejorado sustancialmente su gestión de cobro[13] de los últimos años y que dicha labor puede ser calificada de exitosa. No obstante, existen deudas que en algunos casos ya pueden llamarse históricas por su gran antigüedad y que además, son cuentas incobrables, pues las empresas o los patronos morosos ya no existen o no tienen patrimonio alguno que permita alguna recuperación. Estos datos contables solo sirven de distorsión o distractor, son en realidad incobrables y como tales deben desaparecer, aunque para ello deba tramitarse una ley con un artículo único que lo permita por esta única vez.

Superado el tema de la morosidad en las cuotas obrero patronales, la Defensoría considera que debe ponerse sobre el tapete un tema que quizás es tan relevante como polémico, que requiere además de una intervención inmediata y que por el interés público, que reviste debe ser abordado en forma integral y también con mucha seriedad, compromiso nacional y con total transparencia; es el tema de la evasión de pago a la Caja Costarricense de Seguro Social.

Esta evasión abarca no solo a los patronos y empresas privadas, sino también a los trabajadores independientes, pensionados rentistas, etc. Y requiere el análisis y cierre de todos los portillos existentes para evadir o minimizar el reporte de ingresos a la CCSS. Todos debemos cumplir con los pagos tal cual lo estipula la ley, y por lo tanto, la Caja y el Estado como un todo deben hacer hasta el último esfuerzo para contrarrestar la evasión, la cual suele provenir de los sectores más adinerados, que no en pocas oportunidades o no cotizan del todo, o solo lo hacen en un ínfimo porcentaje, al no declarar la planilla, o no hacerlo en forma completa o reportando salarios menores a los reales, pero que sí esperan y reclaman atención completa y de excelente calidad cuando requieren de los servicios de la Institución. Y, en todo caso, sí

13 De las cuotas obrero patronales de aquellos patronos y aquellos trabajadores independientes que sí declaran su planilla y sus ingresos respectivamente.

están dispuestos a gastar lo que haya que gastar, cuando recurren a los servicios médicos privados.

Decisiones y consenso con visión de largo plazo. A un año de la emisión del Informe Especial sobre la situación de la CCSS, la Defensoría tiene muy claro que hay situaciones que pueden cambiarse, corregirse o mejorarse en el corto plazo y con un esfuerzo importante en planificación, coordinación, decisiones estratégicas y habilidad gerencial. Buena parte de los logros reportados por la CCSS en el último año y que se describen en el presente Informe, tienen esa naturaleza. Sin embargo, la atención de los grandes temas como la minimización de la evasión, el déficit en infraestructura hospitalaria, el Sistema Integrado de Información y la sostenibilidad del régimen del IVM requieren del análisis y consenso del país, de la toma de decisiones de índole política y, probablemente, de un mayor esfuerzo económico de todos los sectores de la sociedad, con solidaridad y equidad.

"(…) estos grandes temas requieren de una visión de futuro, que supere el cortoplacismo que ha caracterizado a la sociedad costarricense durante décadas y que puede ser obstáculo para los cambios estratégicos que el país requiere. El reto ya nos ha sido impuesto por la historia a personas e instituciones. La responsabilidad por el futuro de la Caja Costarricense del Seguro Social está en las manos de las y los habitantes hoy."

Defensoría de los Habitantes, 2013

ANEXO 1:

RECOMENDACIONES EMITIDOS POR LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA EN EL INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACION DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL, MAYO 2012

I.- A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:

1.- Coordinar los esfuerzos de las autoridades gubernamentales para apostar por un sistema único de compras electrónicas en el país, a efecto de establecer el mejor uso alternativo de los recursos públicos, y evitar el funcionamiento de modelos fraccionados, poco competitivos y con exigua transparencia, modernizando el sistema de contrataciones y compras públicas del país, permitiendo disminuir los riesgos de corrupción, garantizando la competencia y optimizando el control.

II.- A LA MINISTRA DE SALUD, EN SU CALIDAD DE RECTORA DEL SECTOR:

1.- De conformidad con las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Salud y la Ley General de Salud, fortalecer como Ente Rector la fiscalización de los servicios de atención directa a las personas que brinda la CCSS. En cumplimiento de lo anterior, establecer los mecanismos operativos que permitan realizar dicha fiscalización de forma continua, eficiente y en todo el territorio nacional.

2.- Revisar el esquema actual de administración de los hospitales de la CCSS establecido en el Reglamento General de Hospitales Nacionales, con miras a crear un modelo administrativo que integre el aporte técnico de los profesionales en Ciencias Económicas, -de conformidad con lo que establece el Reglamento-, en la toma de decisiones de los hospitales.

3.- Continuar con las acciones realizadas en coordinación con la CCSS para la revisión y redefinición del **Modelo de Atención a la Personas** establecido para la prestación de los servicios en esa institución.

III.- A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.- Aplicar las medidas que disponen tanto la Ley de Control Interno como la Ley Orgánica de la Contraloría, con el fin de exigir el cumplimiento de sus disposiciones, de forma tal que se logre el **objetivo que dio origen a los informes elaborados y las disposiciones emitidas.** A la luz de lo expuesto, valorar el impacto real de las disposiciones que esa Contraloría ha tenido por cumplidas y su incidencia efectiva en el mejoramiento de la gestión administrativa de la CCSS.

2.- Realizar un estudio que permita determinar cuáles son las causas del incumplimiento de las recomendaciones de los informes emitidos a la CCSS. Asimismo, determinar las eventuales responsabilidades de quienes tienen la competencia para el cumplimiento o rechazo de las mismas, conforme a lo establecido por la Ley General de Control Interno y su Reglamento.

3.- Dar prioridad al seguimiento de informes de auditoría realizados en la CCSS, cuyas disposiciones, a la fecha, aún se encuentren pendientes de cumplimiento.

4.- Incluir dentro del plan de trabajo, un estudio relacionado con los términos de los convenios de pago de deudas del Estado con la CCSS, a efecto de verificar el grado de cumplimiento de los mismos y determinar el saldo real, principal e intereses.

IV.- A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CCSS:

1.- Iniciar un proceso de **reorganización integral de la CCSS** para eliminar las deficiencias y distorsiones que se han venido creando a través de los años, así como lograr un mejor uso de los recursos institucionales en función de los servicios que la misma debe brindar según su Ley Orgánica. En caso de que un proceso de esta naturaleza ya haya iniciado, remitir a esta Defensoría un informe sobre el estado del mismo y responsables.

2.- Integrar las recomendaciones vertidas por las diferentes instancias de control, como las examinadas en el presente estudio, al Plan Estratégico institucional, con el firme convencimiento de que todos los actores asuman la planificación como su agenda diaria de trabajo.

3.- Revisar el grado de prioridad que se le está dando al Sistema de Información Integrada, de manera que se le otorgue un tratamiento **de inversión prioritaria,** con la finalidad de contar con dicho sistema en el corto plazo.

4.- Liderar un proceso de construcción de una nueva cultura institucional dirigida a que todas las unidades ejecutoras, descentralizadas o no, apliquen los instrumentos de planificación con miras a aumentar significativa y sostenidamente su eficiencia y mejorar constantemente su desempeño.

5.- Establecer una "Política Salarial y de Empleo de la CCSS" aplicable a toda la Institución, a fin de evitar al crecimiento desmedido de puestos y a la duplicidad de funciones.

6.- Establecer lineamientos concretos para mejorar el nivel de ejecución de proyectos en todas las unidades, así como instrumentos de rendición de cuentas que permitan, tanto a los órganos de control, como a las y los habitantes, conocer el avance efectivo de los mismos, las causas de sus retrasos y las responsabilidades derivadas de los mismos.

7.- En materia de contratación administrativa, solicitar los respectivos informes que permitan visualizar de qué forma se están tomando en cuenta, dentro de los planes de acción estratégicos, los hallazgos de los órganos de control, específicamente, de la Contraloría General de la República y la Auditoría Interna de la CCSS, en cuanto a los problemas de programación, organización, coordinación e incluso de fiscalización, para verificar la máxima utilidad y ventaja en las adquisiciones, a efecto de lograr la satisfacción de las necesidades de manera oportuna, con bienes de calidad, y a un precio razonable.

8.- Informar sobre el análisis y seguimiento que le ha dado dicha Junta Directiva al tema de revisión de la normativa que rige la desconcentración de los Hospitales, así como de las acciones que al respecto se hayan tomado.

V.- A LA PRESIDENCIA EJECUTIVA DE LA CCSS:

1.- Diseñar un sistema de contabilidad de costos en forma paralela y coordinada con el proceso de implementación del Sistema de Información Integrada, de manera que cuando el Sistema empiece a funcionar, la contabilidad de costos también lo haga.

2.- Informar sobre los programas de capacitación, en cuanto al tema de Contratación para las y los funcionarios de las distintas áreas administrativas, en especial, a aquellas y aquellas y aquellos funcionarios encargados de la realización de los informes y estudios técnicos, mediante los cuales se basan los procesos de compra, considerando la importancia que reviste el tema de los procesos previos a las contrataciones.

3.- Establecer un cronograma de acción a partir del cual se podría dar seguimiento a nivel interno y externo, del necesario proceso de digitalización total del sistema de contratación administrativa que opera en la CCSS. Esto con el fin de subsanar muchos de los problemas que han advertido los órganos de control como la Contraloría General de la República, la Auditoría Interna de la entidad y, más recientemente, la Comisión de Especialistas nombrada por la Presidencia de la República para analizar la situación de la CCSS.

4.- Diseñar y ejecutar un plan de inducción y actualización para las y los funcionarios de la CCSS que conduzca al rescate de los valores propios de una "cultura de legalidad" respetuosa del ordenamiento jurídico y de los más altos valores y principios que rigen la seguridad social.

5.- Continuar con las acciones iniciadas para cumplir con el proceso de "Transparentar" las Listas de espera, de forma tal que tanto las personas usuarias de los servicios, como las y los tomadores de decisiones, tengan la información veraz y oportuna sobre el estado real de la prestación de los servicios de salud, así como de las necesidades reales en materia de recurso especializado o equipo requerido, para lo cual se solicita informar a esta Defensoría las acciones que al respecto se tomen.

6.- Fortalecer la Unidad Técnica de Listas de Espera, dada la importante labor que ha venido jugando en el proceso de ordenamiento de las listas, así como de detección de las principales debilidades del Sistema que alimentan la existencia de las mismas. Lo anterior en el marco de los procesos de digitalización y controles que se están promoviendo desde la Administración Central de la CCSS.

7.- Impulsar en el marco del Programa de Especialidades Clínicas CENDEISSS-Universidad de Costa Rica, una política para crear las condiciones que permita que dicho Programa responda en todo momento a las necesidades en formación del recurso humano que requiere la CCSS y redefinir los papeles de cada Institución, en este proceso.

8.- Valorar con el CENDEISSS la necesidad de que éste último desarrolle un programa de reclutamiento de candidaturas a formarse como especialistas, directamente en los niveles locales, priorizando aquellas zonas geográficas en las que se hayan identificado mayores necesidades de especialidades médicas propiciando la permanencia en las zonas donde más se necesitan. Este objetivo debe incentivarse y formalizarse con un contrato de formación como el que ya ha implementado la Caja, u otras alternativas relacionadas.

9.- Impulsar un plan de estímulos que aumente la oferta de servicios profesionales en zonas rurales, tales como el contar con adecuadas condiciones de trabajo en términos de planta física, materiales y equipamiento.

10.- Revisar los convenios de formación profesional existentes, a efectos de ampliar la oferta de formación de especialistas en diferentes universidades interesadas y que reúnan las condiciones previamente establecidas.

11.- Desarrollar indicadores de eficiencia y eficacia para evaluar la gestión administrativa y la prestación de cada red de servicios de salud, de forma tal que permitan una evaluación a través del tiempo para cada centro hospitalario o red, así como hacer comparaciones entre servicios para diferentes hospitales o tipos de hospitales, de manera que la eficiencia y productividad pueda visualizarse de manera integral.

12.- Definir un estándar mínimo de evaluación de la atención a pacientes, que se aplique a toda la red de servicios de salud, tomando en consideración las diferencias en los servicios brindados, y que permita comparar los niveles de servicio y la satisfacción de las y los usuarios.

13.- Instruir a la Contraloría de Servicios de la Caja el establecimiento de un programa de divulgación de los estándares de atención establecidos, así como el fortalecimiento de los procesos de denuncia y atención de las mismas.

14.- Instruir a la Dirección de Planificación para que realice un estudio específico sobre el ahorro realizado en la Gerencia Administrativa y en la Gerencia Financiera para determinar si las mismas se han sujetado a los lineamientos de austeridad como lo han hecho los hospitales y centros médicos.

15.- Instruir a la Dirección de Planificación a realizar un estudio sobre el uso que hace o puede hacer la CCSS de su poder monopsónico en el mercado de medicamentos y farmacia, en relación con la programación de compras que realizan los hospitales y a nivel central, mediante la utilización de medios electrónicos de programación de compras y control, así como de manejo de inventarios, y de esta forma obtener mejores condiciones de compra y control de almacenamiento.

16.- Instruir a la Gerencia Financiera para que realice un estudio específico sobre la gestión del *Fondo para Situaciones de Emergencia,* analizando la naturaleza del mismo, rentabili-

dad, situación actual y la utilización de los recursos conforme a los objetivos de la seguridad social.

17.- Analizar a profundidad las necesidades reales de pago de jornadas extraordinarias y disponibilidades a fin de determinar técnicamente la manera más eficiente y económica de atender adecuadamente a las y los pacientes, buscando hacer un uso más racional de los recursos.

18.- Ordenar y depurar las cuentas de pendientes de pago del Estado a fin de lograr la mayor transparencia y confiabilidad de las mismas.

19.- Implementar controles internos a fin de evitar los sobregiros presupuestarios en las unidades desconcentradas. En caso de que esta práctica persista, establecer las eventuales responsabilidades de conformidad con la normativa vigente.

20.- Informar las acciones a tomar con ocasión de los resultados arrojados por el Estudio "Desempeño Hospitalario en Costa Rica", desarrollado por la Gerencia División Administrativa, en marzo del presente año.

21.- Incluir informes con variables distintas como el referido al **Modelo de Atención a la Personas**, la información epidemiológica y los perfiles de morbilidad y mortalidad de otros informes de la CCSS, que darían información muy útil para la toma de decisiones integrales de la Institución, respecto al abordaje de las necesidades de capacitación, actualización, distribución y otras consideraciones de los recursos humanos especializados de la institución.

22.- Revisar el esquema actual de los puestos de Dirección en los Hospitales de la CCSS, con miras a que se aplique lo dispuesto en el Reglamento General de Hospitales Nacionales, de forma tal que integre el aporte técnico de los profesionales en Ciencias Económicas, en la administración de esa entidad aseguradora.

VI.- A LA AUDITORÍA INTERNA DE LA CCSS:

1.- En los casos de los informes que tienen recomendaciones pendientes de cumplimiento, realizar un estudio que permita determinar cuáles son las causas del incumplimiento. Asimismo, determinar las eventuales responsabilidades de quienes tienen la competencia para el cumplimiento o rechazo de las mismas, conforme a lo establecido por la Ley General de Control Interno y su Reglamento.

2.- Incluir dentro de su programación anual la realización de estudios específicos e inspecciones aleatorias y sin previo aviso en cada hospital, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la jornada de trabajo por parte de los profesionales de la salud.

ANEXO 2:

Especialidades Médicas. Distribución 2013		
Especialidad	**Centros**	**Propuesta final**
Medicina Familiar y Comunitaria	A.S. Alajuela Oeste	1
Anestesia y Recuperación	A.S. Desamparados (Marcial Fallas)	1
Geriatría y Gerontología (Ley 7935)	A.S. Desamparados (Marcial Fallas)	1
Ginecología y Obstetricia	A.S. Desamparados (Marcial Fallas)	1
Ginecología y Obstetricia	A.S. Desamparados (Marcial Fallas)	1
Medicina Familiar y Comunitaria	A.S. Desamparados (Marcial Fallas)	1
Neonatología	A.S. Desamparados (Marcial Fallas)	1
Pediatría	A.S. Desamparados (Marcial Fallas)	1
Radiología	A.S. Puriscal Turrubares	1
Radiología	Área de Salud Aserrí	1
Medicina Familiar y Comunitaria	AS Bagaces	1
Medicina Familiar y Comunitaria	AS Carrillo	1
Ginecología y Obstetricia	AS Cartago	1
Pediatría	AS Catedral Noreste	1
Anestesia y Recuperación	AS Coronado	1
Cirugía General	AS Coronado	1
Ginecología y Obstetricia	AS Coronado	1
Radiología	AS Coronado	1
Radiología	AS Coronado	1
Radiología	AS Coronado	1
Ginecología y Obstetricia	AS Goicoechea 2 (Jiménez Núñez)	1
Medicina Interna	AS Goicoechea 2 (Jiménez Núñez)	1
Medicina Familiar y Comunitaria	AS La Cruz	1
Medicina Familiar y Comunitaria	AS Liberia	1
Dermatología	AS Mata Redonda Hospital (Moreno Cañas)	1
Psiquiatría	AS Mata Redonda Hospital (Moreno Cañas)	1
Medicina Familiar y Comunitaria	AS Santa Cruz	1
Medicina Familiar y Comunitaria	AS Upala	1
Medicina Interna	AS Zapote Catedral (Carlos Durán)	1
Oftalmología	AS Zapote Catedral (Carlos Durán)	1
Radiología	AS Zapote Catedral (Carlos Durán)	1
Anestesia y Recuperación	CENARE	1
Ortopedia y Traumatología	CENARE	1
Pediatría	CENARE	1
Psicología Clínica	CENARE	1

Radiología	Centro de radiodiagnóstico - GERENCIA MEDICA	1
Radiología	Centro de radiodiagnóstico - GERENCIA MEDICA	1
Geriatría y Gerontología (Ley 7935)	Clínica Clorito Picado	1
ORL	Clínica Clorito Picado	1
Cirugía Oncológica	Equipo itinerante - Gerencia Médica	1
Anestesia y Recuperación	Hospital Blanco Cervantes	1
Cirugía General	Hospital Blanco Cervantes	1
Geriatría y Gerontología (Ley 7935)	Hospital Blanco Cervantes	1
Psicología Clínica	Hospital Blanco Cervantes	1
Radiología	Hospital Blanco Cervantes	1
Anestesia y Recuperación	Hospital Calderón Guardia	1
Cardiología	Hospital Calderón Guardia	1
Cardiología	Hospital Calderón Guardia	1
Cirugía de Tórax no cardiovascular	Hospital Calderón Guardia	1
Cirugía General	Hospital Calderón Guardia	1
Endocrinología	Hospital Calderón Guardia	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital Calderón Guardia	1
Infectología	Hospital Calderón Guardia	1
Medicina de Emergencias	Hospital Calderón Guardia	1
Medicina Interna	Hospital Calderón Guardia	1
Neonatología	Hospital Calderón Guardia	1
Neurocirugía	Hospital Calderón Guardia	1
Neurología	Hospital Calderón Guardia	1
Oftalmología	Hospital Calderón Guardia	1
Oncología Médica	Hospital Calderón Guardia	1
Ortopedia y Traumatología	Hospital Calderón Guardia	1
Psicología Clínica	Hospital Calderón Guardia	1
Psiquiatría	Hospital Calderón Guardia	1
Radiología	Hospital Calderón Guardia	1
Radiología	Hospital Calderón Guardia	1
Anestesia y Recuperación	Hospital Carlos Luis Valverde V	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital Carlos Luis Valverde V	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital Carlos Luis Valverde V	1
Medicina Familiar y Comunitaria	Hospital Carlos Luis Valverde V	1
Ortopedia y Traumatología	Hospital Carlos Luis Valverde V	1
Radiología	Hospital Carlos Luis Valverde V	1
Urología	Hospital Carlos Luis Valverde V	1
Psicología Clínica	Hospital Chacón Paut	1
Anatomía Patológica	Hospital de la Mujer	1
Anestesia y Recuperación	Hospital de la Mujer	1

Anestesia y Recuperación	Hospital Enrique Baltodano	1
Cirugía Oncológica	Hospital Enrique Baltodano	1
Dermatología	Hospital Enrique Baltodano	1
Geriatría y Gerontología (Ley 7935)	Hospital Enrique Baltodano	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital Enrique Baltodano	1
Medicina de Emergencias	Hospital Enrique Baltodano	1
Oftalmología	Hospital Enrique Baltodano	1
Cardiología	Hospital Escalante Pradilla	1
Cirugía General	Hospital Escalante Pradilla	1
Dermatología	Hospital Escalante Pradilla	1
Gastroenterología	Hospital Escalante Pradilla	1
Medicina Materno Fetal (Perinatología)	Hospital Escalante Pradilla	1
Oftalmología	Hospital Escalante Pradilla	1
ORL	Hospital Escalante Pradilla	1
Radiología	Hospital Escalante Pradilla	1
Cirugía General	Hospital Guápiles	1
Radiología	Hospital Guápiles	1
Anestesia y Recuperación	Hospital La Anexión	1
Medicina de Emergencias	Hospital La Anexión	1
Psicología Clínica	Hospital La Anexión	1
Ortopedia y Traumatología	Hospital Los Chiles	1
Cardiología	Hospital Max Peralta	1
Dermatología	Hospital Max Peralta	1
Ginecología Oncológica	Hospital Max Peralta	1
Medicina del Dolor y Cuidados Paliativos	Hospital Max Peralta	1
Medicina Interna	Hospital Max Peralta	1
Ortopedia y Traumatología	Hospital Max Peralta	1
Ortopedia y Traumatología	Hospital Max Peralta	1
Radiología	Hospital Max Peralta	1
Reumatología	Hospital Max Peralta	1
Anestesia y Recuperación	Hospital Max Terán Valls	1
Cirugía General	Hospital Max Terán Valls	1
Psiquiatría	Hospital Max Terán Valls	1
Anestesia y Recuperación	Hospital México	1
Cardiología	Hospital México	1
Cirugía de Tórax y Cardiovascular	Hospital México	1
Cirugía General	Hospital México	1
Cirugía Oncológica	Hospital México	1
Cirugía Reconstructiva	Hospital México	1
Dermatología	Hospital México	1

Endocrinología	Hospital México	1
Medicina de Emergencias	Hospital México	1
Medicina Interna	Hospital México	1
Nefrología	Hospital México	1
Neumología	Hospital México	1
Oncología Médica	Hospital México	1
Radiología	Hospital México	1
Reumatología	Hospital México	1
Vascular Periférico	Hospital México	1
Anestesia y Recuperación	Hospital Monseñor Sanabria	1
Cardiología	Hospital Monseñor Sanabria	1
Cirugía Pediátrica	Hospital Monseñor Sanabria	1
Dermatología	Hospital Monseñor Sanabria	1
Gastroenterología	Hospital Monseñor Sanabria	1
Ortopedia y Traumatología	Hospital Monseñor Sanabria	1
Anatomía Patológica Pediátrica	Hospital Nacional de Niños	1
Cardiología Pediátrica	Hospital Nacional de Niños	1
Hematología Pediátrica	Hospital Nacional de Niños	1
ORL	Hospital Nacional de Niños	1
Ortopedia y Traumatología Pediátrica	Hospital Nacional de Niños	1
Pediatría	Hospital Nacional de Niños	1
Pediatría	Hospital Nacional de Niños	1
Pediatría	Hospital Nacional de Niños	1
Pediatría	Hospital Nacional de Niños	1
Pediatría	Hospital Nacional de Niños	1
Psiquiatría	Hospital Nacional Psiquiátrico	1
Cardiología	Hospital San Carlos	1
Cirugía Pediátrica	Hospital San Carlos	1
Medicina de Emergencias	Hospital San Carlos	1
Psicología Clínica	Hospital San Carlos	1
Anestesia y Recuperación	Hospital San Francisco de Asís	1
Geriatría y Gerontología (Ley 7935)	Hospital San Francisco de Asís	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital San Francisco de Asís	1
Psicología Clínica	Hospital San Francisco de Asís	1
Radiología	Hospital San Francisco de Asís	1
Anatomía Patológica	Hospital San Juan de Dios	1
Cardiología	Hospital San Juan de Dios	1
Cirugía de Tórax y Cardiovascular	Hospital San Juan de Dios	1
Cirugía Oncológica	Hospital San Juan de Dios	1
Endocrinología	Hospital San Juan de Dios	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital San Juan de Dios	1

Hematología	Hospital San Juan de Dios	1
Infectología	Hospital San Juan de Dios	1
Medicina de Emergencias	Hospital San Juan de Dios	1
Medicina del Dolor y Cuidados Paliativos	Hospital San Juan de Dios	1
Medicina Materno Fetal (Perinatología)	Hospital San Juan de Dios	1
Neurocirugía	Hospital San Juan de Dios	1
Oftalmología	Hospital San Juan de Dios	1
ORL	Hospital San Juan de Dios	1
Urología	Hospital San Juan de Dios	1
Anestesia y Recuperación	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Cardiología	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Cardiología	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Endocrinología	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Gastroenterología	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Geriatría y Gerontología (Ley 7935)	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Medicina Interna	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Nefrología	Hospital San Rafael de Alajuela	1
Anatomía Patológica	Hospital San Vicente de Paúl	1
Cirugía General	Hospital San Vicente de Paúl	1
Cirugía Oncológica	Hospital San Vicente de Paúl	1
Cirugía Pediátrica	Hospital San Vicente de Paúl	1
Dermatología	Hospital San Vicente de Paúl	1
Gastroenterología	Hospital San Vicente de Paúl	1
Geriatría y Gerontología (Ley 7935)	Hospital San Vicente de Paúl	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital San Vicente de Paúl	1
Medicina de Emergencias	Hospital San Vicente de Paúl	1
Medicina Familiar y Comunitaria	Hospital San Vicente de Paúl	1
Medicina Interna	Hospital San Vicente de Paúl	1
Neonatología	Hospital San Vicente de Paúl	1
Neonatología	Hospital San Vicente de Paúl	1
Radiología	Hospital San Vicente de Paúl	1
Radiología	Hospital San Vicente de Paúl	1
Anestesia y Recuperación	Hospital Tony Facio	1
Gastroenterología	Hospital Tony Facio	1
Geriatría y Gerontología (Ley 7935)	Hospital Tony Facio	1
Medicina de Emergencias	Hospital Tony Facio	1
Neonatología	Hospital Tony Facio	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital Upala	1
Anestesia y Recuperación	Hospital William Allen	1

Dermatología	Hospital William Allen	1
Ginecología y Obstetricia	Hospital William Allen	1
Medicina Familiar y Comunitaria	Hospital William Allen	1
Psicología Clínica	OIJ	1
		TOTAL **200**

TEMA 2

La Concesión de la Carretera San José - San Ramón: Nuevos Tropiezos con las mismas piedras

La figura de la concesión de obra pública ha sido objeto de debate y crítica en los últimos 10 años. La primera semilla de la desconfianza fue sembrada en el año 2002 con el proyecto de la cárcel de Pococí. Posteriormente la polémica se desató con la concesión de la carretera a Caldera y llegó a su máxima expresión con los recientes acontecimientos en torno a la carretera San José-San Ramón. La Defensoría ha investigado y diagnosticado cada uno de estos procesos, realizando las gestiones que en su momento fueron necesarias: Desde acudir a la Sala Constitucional hasta presentar denuncia al Ministerio Público, pasando por hacer sugerencias de reforma a la Ley de Concesión de Obra Pública, hasta recomendar someter las tarifas de las concesiones a audiencia pública en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Si bien es cierto, algunas mejoras se han introducido en la Ley de Concesión de Obra Pública desde que surgió la primera polémica en el año 2002, los acontecimientos en torno a la concesión de la carretera a San Ramón han puesto al propio sistema en jaque, hasta el punto en que varios sectores de habitantes claman por la eliminación definitiva de la figura. Sin embargo, un análisis en retrospectiva revela que los motivos de desconfianza y crítica de hoy, no son muy diferentes a los del pasado. Por ello, esta Defensoría considera oportuno, para comprender el presente y poder discutir sobre el futuro de la concesión de obra pública, dar una mirada a lo que ha sido la experiencia pasada con esta figura.

"La intención de la licitación fue otorgar en concesión el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento del centro, con la finalidad de obtener los últimos adelantos tecnológicos, los nuevos procedimientos y los métodos modernos, que se aplicaban en los sistemas penitenciarios internacionales en ese momento."

Defensoría de los Habitantes, 2013

I. La fallida concesión de la cárcel de Pococí. En el Informe Anual 2002-2003 la Defensoría analizó el primer intento del país de poner en práctica la figura de la concesión de obra pública. ¿Por qué? Porque en ese momento se había desatado la polémica por los cuestionamientos e irregularidades que surgieron en torno al primer intento de incorporar al sector privado en la construcción de obra pública con esta modalidad: el proyecto de la cárcel de Pococí. Durante la Administración 1998-2002, el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) a instancias del Ministerio de Justicia, inició el proceso de concesión de una cárcel de máxima seguridad

en Pococí. De acuerdo con el CNC y el Ministerio de Justicia, esta decisión tuvo justificación en el hecho de que Costa Rica se enfrentaba a la necesidad de contar con un centro penal de máxima seguridad ya que el incremento en la conducta delictiva y los altos niveles de peligrosidad de los privados de libertad, lo convirtieron en una urgencia calificada.

El Estado sólo planteó los lineamientos básicos y ciertos requisitos que eran de cumplimiento obligatorio y otros cuyo cumplimiento era optativo. A la licitación se presentaron solamente dos oferentes. Uno de ellos no cumplió con la oferta técnica, razón por la cual no se abrió su oferta económica. El otro sí cumplió con la oferta técnica, sin embargo, al abrirse la oferta económica, ésta, no resultó satisfactoria para los intereses de la Administración. Su costo operativo diario (Per Diem Operativo) excedía el monto establecido en los estudios de factibilidad de la Administración. Considerando que se estaba dentro de la condición de oferta única admitida al concurso, dentro del espíritu de la jurisprudencia dictada por la Contraloría, se le solicitó a la empresa concursante una mejora de su oferta.

Según un estudio del CNC, la oferta económica resultó sumamente alta para las expectativas de la Administración por lo que se inició una negociación para disminuir la suma cotizada en un monto que resultara razonable para los intereses del país. Se hicieron varios ajustes y correcciones y finalmente se hizo la adjudicación.

Sin embargo, al iniciar la Administración 2002-2004 empezaron a surgir dudas sobre la adjudicación. Dos fueron los focos de cuestionamiento: 1. La constitucionalidad en cuanto a la concesión de los actos de imperio del Estado, es decir, de aquellos actos relacionados con la función de seguridad y custodia de las personas privadas de libertad, y de la ejecución de la pena en sede administrativa y 2. Los costos para la Administración. Ambos temas fueron analizados por la Defensoría, llegando a las siguientes conclusiones:

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

Por otra parte, y en lo que correspondería a la delegación de la potestad del Estado en cuanto a la ejecución de la pena en sede administrativa, se consideró que en virtud de que ésta tiene como objetivo la reinserción y resocialización de la persona privada de libertad, la atención técnica y el abordaje de las personas privadas de libertad se constituye en un asunto de interés público, ya que ello no se circunscribe solamente al privado de libertad, sino que la situación se extiende hacia su familia y la sociedad misma por ser la restricción del derecho humano a la libertad un asunto de seguridad ciudadana y de ejercicio absoluto de una potestad exclusiva del Estado. En este sentido, el proyecto presentaba extralimitaciones en cuanto al alcance de la intervención privada en este campo y su grado de influencia, incluso de decisión, sobre los criterios de las autoridades penitenciarias encargadas por ley de dar seguimiento al proceso de ejecución de la pena.

Estos razonamientos fueron atendidos por la Sala Constitucional en el año 2004 al resolver una acción de inconstitucionalidad interpuesta por esta Defensoría. En su resolución, el tribunal constitucional avaló la concesión condicionada a que: *"(…) la Administración debe, con apego al principio de legalidad en materia penal mantener en todo momento las facultades de mando, dirección, disciplina, control y vigilancia así como las atribuciones legales en materia de valoración y tratamiento de las personas privadas de libertad que vayan a ser ubicadas en cualquier centro penitenciario del país. Debe en consecuencia la Administración licitante someter a un cuidadoso análisis la oferta presentada y velar porque ni en su letra ni en su ejecución, se sobrepasen los límites que la ley impone y lograr que se respete íntegramente el régimen jurídico que regula la materia. A lo expuesto se añade que las disposiciones contenidas en el cartel de licitación o en el contrato que vaya a ser finalmente suscrito, deben ser coherentes de modo que no den cabida a una interpretación que permita que tales potestades del Estado se renuncien o sean trasladadas de algún modo al concesionario*"[1].

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

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

1 Voto 2004-10492, a las quince horas del veintiocho de setiembre del dos mil cuatro

- La Defensoría no logró comprobar que la Administración inició el proyecto con la certeza de que su ejecución realmente produciría una ventaja económica para el Estado en términos de los costos del proyecto.

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

II. Una concesión plagada de dudas: La carretera San José-Caldera. La concesión de obra público regresó a la palestra pública en el año 2009 con motivo de los altos peajes que cobraría la concesionaria de la ruta 27, carretera San José-Caldera, y de ahí en adelante, con motivo de otros inconvenientes que nuevamente pusieron en tela de duda a esa modalidad de contratación pública. Consecuentemente, desde el año 2009 a la fecha, la concesión de la ruta 27, ha sido objeto permanente de análisis de la Defensoría. De nuevo, un proyecto de concesión de obra pública fue profundamente criticado.

Citamos a manera de ilustración algunas de las situaciones más emblemáticas:

- Se contrató un proyecto diseñado décadas atrás, por lo que la construcción inició y concluyó con un importante rezago en relación con las necesidades del tráfico vehicular presente y futuro.
- La determinación del sistema de cobro y ubicación de las casetas de peaje, así como los mecanismos de ajuste de las tarifas de peaje, fueron establecidas en una consultoría, cuyo contrato se extravió, por lo que se desconocen los términos en que se contrataron los servicios de consultoría. La consultora sólo entregó los resultados de la consultoría, entre ellos la tarifa de referencia para el cartel, pero no suministró el software que permitió calcularla ni suministró todo el respaldo que llevó a determinar esa tarifa.

Dado que la empresa en cuestión no entregó el "software" que dio como resultado el modelo financiero en el que se fundamentó el cartel de licitación, incluyendo la determinación de la tarifa, no es posible tener el cuadro completo con respecto a la forma y comportamiento de los parámetros utilizados para la determinación de la misma. Aunque el CNC le restó importancia a este estudio, es claro que, al día de hoy, el CNC no puede garantizar que la tarifa inicial estuviera técnicamente justificada.

- Originalmente la empresa consultora había calculado una tarifa inicial de $2.11. Sin embargo, ésa no fue la tarifa que se estableció en el cartel de licitación. En éste se estableció una tarifa tope de $2.75, o sea, 30.33% superior a la originalmente planteada por la empresa consultora. En uno de sus informes a la Defensoría, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos señaló que ese incremento se hizo para hacer más atractivo el proyecto para los potenciales inversionistas. Desde ese momento, la licitación se apartó del principio de servicio público al costo pues la tarifa de $2.11, producto del análisis financiero del estudio de factibilidad de la empresa consultora, ya incluía una utilidad razonable para el concesionario, pues de no ser así el proyecto no hubiera sido rentable y por lo tanto tampoco hubiera sido factible. Sin embargo, se decidió aumentar la tarifa propuesta o de referencia, dando mayor holgura a los oferentes. El único oferente y actual concesionario ofreció una tarifa de $ 2.70. Entonces, si ya la tarifa del cartel estaba artificialmente

"inflada" no puede descartarse que solo por este hecho, la concesionaria llegue a obtener utilidades más que razonables.

- En la estructura tarifaria incorporada en el cartel de licitación, se definió la tarifa relativa para cada plaza de peaje, bajo el concepto de uso efectivo, entendido como el cobro a las y los usuarios de la vía según una aproximación de la distancia total o parcial recorrida dentro del proyecto concesionado. Sin embargo, esta Defensoría comprobó que esto no fue así, pues la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos demostró que existen casos extremos en que, en un tramo los usuarios pagan cerca de $0.03 por kilómetro recorrido mientras que en otro el pago por kilómetro ronda los $0.07. Analizada la información suministrada por el CNC, a la Defensoría no logró determinar cómo ni el momento exacto en que se pasó de una tarifa por kilómetro recorrido, a una tarifa bajo criterios de conveniencia en la recaudación estableciendo tarifas más altas en los tramos de mayor tráfico.
- La carretera empezó a operar a pesar de no estar concluida y presentando problemas serios en materia de seguridad y estabilidad de algunos terrenos. Después de la apertura, fueron múltiples las denuncias por derrumbes y accidentes a lo largo de la ruta, haciendo necesaria la adopción de diversas medidas para evitar que estas situaciones continuaran.
- Limitaciones a la continuidad y capacitación del CNC. En el Informe Anual 2002-2003 la Defensoría advirtió sobre la necesidad de que se fortaleciera al CNC y que se estimulara la permanencia del personal más calificado para aprovechar la curva de aprendizaje alcanzada, la cual no se limita a los aciertos, sino a los errores cometidos, a la existencia de una memoria institucional y a la correcta custodia de la documentación. Además, desde el punto de vista de la Defensoría, la posibilidad de contar con una mayor cantidad de personal especializados en la temática, podría significar una disminución de recursos en subcontrataciones de empresas para que brinden asesoramiento técnico en torno a los diversos aspectos de la concesión, situación que, como quedó evidenciado en las experiencias de la cárcel Pococí y la carretera a Caldera, limita el accionar del CNC porque no sólo puede llegar a estar en una situación de insuficiencia de información, sino porque tiende a ser una contraparte estatal débil.
- La fiscalización ejercida por el CNC es deficitaria y la contratación de terceros para realizar esas labores deja al Estado en una posición de desventaja y con limitada capacidad de respuesta. La Defensoría coincidió con el criterio del LANAMME (Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales) en cuanto a que la falta de una fiscalización preventiva por parte de la Administración, la presencia de deterioros prematuros y la inexistencia de infraestructura necesaria para el buen desempeño de las obras geotécnicas, fueron elementos que planteaban una razonable duda respecto a si el proyecto de concesión de obra pública de la Ruta 27 San José - Caldera, podía haber sido puesta en servicio de forma prematura y más importante aún, si las competencias y responsabilidades implícitas en este campo, pudieron haber sido ejercidas negligentemente.
- Si a lo anterior se añade el hecho de que el LANAMME advirtió en su oportunidad la ausencia de obras necesarias para garantizar la seguridad vial, deficiencias en el desempeño de la mezcla asfáltica aplicada, pérdida significativa de la capacidad funcional (IRI) y del nivel de serviciabilidad (PSI) en un período muy corto de tiempo, así como parámetros de calidad muy permisivos e indefiniciones técnicas, fue claro para la Defensoría que era imperativo un análisis conducente a determinar si los hechos o las omisiones tenían una ilicitud de tal naturaleza que ameritara la puesta en conocimiento del caso al Ministerio Público, lo cual hizo. Advirtió así la Defensoría sobre la posible comisión de los delitos de incumplimiento de deberes, desobediencia de la autoridad y prevaricato, tipificados en los artículos 307, 332 y 335 del Código Penal, así como el delito de pago irregular de contratos administra-

tivos, tipificado en el artículo 51 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito. (Denuncia Penal que se tramita en el expediente 10-000066-0621-PE)

- No obstante, a pesar de las alertas que arrojaban los criterios técnicos y los informes existentes al momento, la Administración decidió que la puesta en servicio provisional de la última sección de la carretera (Sección II: Ciudad Colón – Orotina) y la consecuente inauguración de la totalidad de la obra se produjera el 27 de enero de 2010. Incluso, la Defensoría tuvo acceso a documentación en la que se verifica que de previo a esa puesta en servicio provisional, existió un informe girado por la empresa supervisora de la obra (CACISA – CANO JIMÉNEZ) en el cual se indica estar haciendo lo posible para cumplir en el nuevo y anticipado plazo que fijó la propia Administración con la revisión y fiscalización de la obra.
- No existió una medición confiable del tráfico vehicular real de la carretera a Caldera desde su inauguración hasta por lo menos el año 2011, pues solamente se realizaban mediciones mensuales a cargo de la concesionaria. Por ello, se recomendó al CNC hacer una medición oficial imparcial de ese tráfico vehicular y con la periodicidad necesaria para garantizar el más bajo margen de error posible, a fin de que, a futuro, se tomen medidas oportunas que garanticen la calidad y la seguridad del servicio. El CNC manifestó que había solicitado a la empresa supervisora contratada que evaluara los reportes de la concesionaria. La determinación de la demanda y la verificación de los ingresos de la concesionaria, sigue en manos de terceros y no del Estado. Así las cosas, la experiencia con la carretera a Caldera justificadamente plantó la segunda semilla de desconfianza ante la concesión de obra pública.

III. La carretera San José-San Ramón: más tropiezos con la misma piedra. En marzo de 2013, la opinión pública nacional se estremece con las informaciones relativas a la cesión de un contrato de concesión para la construcción y mantenimiento de la ruta San José-San Ramón. Grupos de habitantes se acercan a la Defensoría a manifestar sus preocupaciones y cuestionamientos. Empieza la investigación por parte de este Órgano Defensor. Paralelamente, la Contraloría refrenda y autoriza la cesión. En ese momento, la sociedad costarricense presencia, una vez más, una avalancha de cuestionamientos a una concesión de obra pública, provenientes de prácticamente todos los sectores del país. La tensión llega a su punto culminante el 11 de abril con los reprochables actos policiales en Alajuela ante las manifestaciones de las y los habitantes de las comunidades que se verían más fuertemente afectadas con los peajes de la carretera concesionada. Y finalmente, el 22 de abril, la señora Presidenta de la República anuncia que su Gobierno ha decidido dar por terminado la concesión por "*mutuo acuerdo*", mientras afirma que el contrato es plenamente válido y ajustado a derecho.

Casi inmediatamente después trasciende que no existe el anunciado "*mutuo acuerdo*". El 23 de abril, la Defensoría le solicita al Ministro de la Presidencia remitir los documentos mediante los cuales el Poder Ejecutivo finaliza el contrato y que detalle cuál es la figura jurídica utilizada para la extinción del contrato mismo. La respuesta de ese Despacho no llega a la Defensoría hasta el 6 de mayo. Ante la incertidumbre que rodeaba la supuesta terminación del contrato y sus consecuencias pecuniarias para el país, el 29 de abril la Defensoría remite a los Ministerios de Obras Públicas y Transportes, Presidencia y Comunicación el documento que a continuación se transcribe[2]:

2 Oficio DH-0233-2013

"Con el debido respeto y en cumplimiento de las responsabilidades legales de la Defensoría de los Habitantes, me dirijo a ustedes en esta oportunidad, para expresar algunas preocupaciones respecto a uno de los temas nacionales que ha ocupado un nivel de prioridad en la agenda nacional de las últimas semanas.

Como es de su conocimiento, la Defensoría de los Habitantes ha estado siguiendo muy de cerca las acciones del Gobierno de la República en relación con los cuestionamientos existentes sobre la concesión de la carretera a San Ramón y la cesión de ese contrato. A la luz de lo informado por usted en cadena nacional de televisión el pasado lunes 22 de abril, esta Defensoría estima que la decisión de dar por finalizado el contrato por parte de la Administración ha sido correcta, siempre y cuando se utilice la figura jurídica procedente, como lo ha venido insistiendo esta institución en los últimos días. No obstante, y teniendo claro que no existía a esa fecha ningún documento formal en que se hubiera expresado la voluntad de la empresa OAS de dejar sin efecto el contrato ni los términos en que ello ocurriría, esta Defensoría considera que:

1. La eventual declaración de voluntad de su Gobierno de ponerle fin al contrato y la celebración de un acuerdo entre las partes en ese sentido, no puede, de ninguna manera, pretender subsanar vicios graves que afecten la existencia, validez o eficacia del contrato que, de existir, podría implicar que éste nunca surgió a la vida jurídica o que no se han producido las obligaciones previstas por causa de vicios originarios que impidan el surgimiento de obligaciones para las partes, particularmente las obligaciones del Estado costarricense hacia la empresa concesionaria.

2. Lo anterior exhibe la mayor relevancia puesto que, si los principales cuestionamientos que movieron a muchos habitantes a rechazar el contrato en cuestión provenían, precisamente, de las dudas razonables en cuanto a la legitimidad, razonabilidad y juridicidad del contrato suscrito y luego cedido, resultaría inaceptable que el Gobierno de la República acceda a reconocerle derechos al contratante y asumir obligaciones pecuniarias por la finalización del contrato, sin que antes se hayan comprobado o descartado los vicios endilgados a lo negociado y cedido en relación con la concesión.

En ese sentido, al momento en que usted anunciaba la decisión de su Gobierno de dar por terminado su contrato, la Defensoría de los Habitantes de la República, en el ejercicio de las competencias que le otorga el ordenamiento jurídico, se encontraba investigando y estudiando aquéllos temas o circunstancias que, precisamente, generaban y generan las mayores dudas en cuanto a la validez, eficacia, razonabilidad y conveniencia del contrato de concesión. Al día de hoy estos estudios continúan en la Institución.

Por ello y porque, el Gobierno de la República tiene la obligación de ser transparente y en toda circunstancia garantizar la legitimidad, legalidad y la satisfacción del interés público de sus acciones, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que el Estado costarricense vaya a asumir algún compromiso pecuniario con la empresa OAS, sin que antes y sin el mayor asomo de duda, no se hayan valorado y comprobado todos y cada uno de los cuestionamientos existentes en relación con la validez, eficacia, razonabilidad y conveniencia del contrato de concesión.

Al día de hoy, algunos de esos cuestionamientos son los siguientes:

- Sobre la legalidad del objeto de la concesión y la efectiva existencia o no de rutas alternas.

- Sobre el motivo y causa de la ampliación del plazo de la concesión de 25 a 30 años.
- Sobre el motivo, causa y fundamento legal de la suspensión de la concesión del año 2006 al 2012.
- Sobre las consecuencias técnicas y jurídicas del hecho de que el concesionario inicial no obtuviera el financiamiento requerido para hacer frente a las obligaciones producto de la concesión.
- Sobre la justificación de fondo que motivó a la Administración a proceder con la autorización del contrato de cesión a una nueva empresa, sin entrar a determinar claramente las causales de fondo que imposibilitaron al anterior concesionario en dar cumplimiento al contrato previamente pactado, y sin hacer valoraciones respecto a las responsabilidades que podrían acarrear un eventual incumplimiento.
- Sobre la eventual falta de legitimación de la persona que en principio debía ostentar la representación legal de la nueva empresa concesionaria, y de las razones por las cuales la Contraloría General de la República aparentemente no procedió con la verificación de este punto. investiguen a fondo las acciones y omisiones estatales que pudieron generar vicios en el contrato o que propiciaron que llegara a tener vigencia un negocio jurídico lesivo contrario al interés público.

  En el contrato se incluye una cláusula 15.1 que establece que tanto la construcción de la obra y el servicio de la misma, no estarán sujetas al impuesto de patente municipal, lo cual lo no se encuentra conforme a las disposiciones que contiene el numeral 44 de la Ley General de Concesión de Obra Pública. Adicionalmente, en el contrato se regulan otro tipos de servicios catalogados como comerciales, los cuales podrán ser explotados por el Concesionario en la zona de servicio o descanso, tales como: servicios de restaurante, gasolineras, venta de recuerdos, mapas y otros, servicios que tendrían ese mismo beneficio tributario, con lo cual se estaría lesionando los numerales 169 y 170 de la Constitución Política
- Sobre la razonabilidad y pertinencia de la estructura tarifaria establecida en el adendum que hace pasar el peaje para vehículo liviano de $.1.3 por viaje completo en un sentido a $2,99 por viaje completo en un sentido.
- Sobre las consecuencias técnicas y jurídicas del hecho de que la ARESEP no se pronunció sobre los cambios en la estructura tarifaria incorporados al Addendum del contrato.
- Sobre la razonabilidad y satisfacción del interés público del aumento del valor fiscal del contrato que pasó de $266.663.000 que correspondía al valor total de todas las inversiones para la etapa de construcción del proyecto según la oferta inicial, a $650.423.399 que corresponde al valor total de las inversiones para la etapa de construcción del proyecto a marzo 2013, según el Addendum.
- Sobre la razonabilidad, legalidad y apego del principio del servicio público al costo de la cláusula contractual que permite al concesionario aumentar las tarifas del peaje en horas pico.
- Sobre la razonabilidad, legalidad y apego del principio del servicio público al costo de la cláusula contractual que garantiza al concesionario ingresos mínimos durante determinado tiempo.
- Sobre la comparación de los beneficios sociales esperados con el proyecto versus los costos sociales generados como consecuencia de éste y de las medidas proyectadas para mitigar éstos costos, en el caso de que los beneficios sociales del proyecto efectivamente sean mayores a sus costos sociales.
- Sobre las consecuencias técnicas, jurídicas y contractuales de que ninguno de los tractos del proyecto tenga una viabilidad ambiental vigente.

- Sin perjuicio de cuál sea el resultado final del acuerdo del Gobierno de la República con la empresa OAS para la terminación del contrato de concesión, muchos de los cuestionamientos descritos supra, de ser comprobados, podrían acarrear responsabilidad de las y los funcionarios-públicos e instituciones que hayan participado en la toma de las decisiones que se demuestre que fueron ilegales o contrarias al interés público. Por ende, esta Defensoría considera que, aunque la negociación que ponga fin al contrato llegue a buen término, ello no debe implicar que no se investiguen a fondo las acciones y omisiones estatales que pudieron generar vicios en el contrato o que propiciaron que llegara a tener vigencia un negocio jurídico lesivo contrario al interés público.

  Estoy segura de que ustedes compartirán las preocupaciones de la Defensoría de los Habitantes, que recogen también el sentir y la voluntad expresada por distintos sectores de la sociedad civil, de usted cordialmente…"

La respuesta a este oficio no había ingresado a la Defensoría al momento de elaborar el presente informe. Sin embargo, y a pesar de que recientemente se anunció que el contrato de concesión quedaba suspendida y que se iniciarían las negociaciones entre el Gobierno de la República y la empresa concesionaria, ante la gravedad de las dudas y cuestionamientos que aún permanecen en torno a la concesión de la carretera San José-San Ramón, la Defensoría decidió continuar con la investigación iniciada y que, al día de hoy, sigue en proceso. No puede, por tanto, este Órgano Defensor emitir conclusiones finales en el presente Informe Anual. Por ello, y a la luz de los cuestionamientos planteados al Poder Ejecutivo el 29 de abril, y teniendo en mente los antecedentes existentes en la materia, se exponen a continuación los aspectos que en este momento se encuentran en estudio por parte de este Órgano Defensor:

1.- En primer término se debe indicar que en la parte considerativa del contrato de addendum suscrito entre el Estado y la empresa OAS, se establecieron una serie de suspensiones al periodo de transición que tenía la empresa Autopistas del Valle, esto de conformidad con los acuerdos emitidos por el CNC. No obstante, para el 3 de octubre de 2006, el CNC prorrogó indefinidamente la suspensión del plazo del Período de Transición, mediante la Orden de Servicio No 9, según lo dispuesto por la Junta Directiva del CNC mediante Acuerdo No 3 de la Sesión Extraordinaria No 07-06/No 001-2006 de fecha 22 de septiembre del 2006 del CNC, misma que se mantuvo hasta el momento en que se dio el contrato de cesión a favor de la empresa OAS.

La Defensoría se cuestiona el fundamento legal de dicha decisión, tomando en consideración que, en principio, pareciera existir un exceso en las potestades del CNC al autorizar de forma indefinida la suspensión de un plazo claramente establecido en el contrato de concesión que debía ejecutar la empresa Autopistas del Valle. En este caso transcurrieron alrededor de 6 años de suspensión del plazo de 12 meses de transición, actuación sobre la cual la Defensoría no comprende cómo la Administración pudo justificar dicha inactividad administrativa, siendo que dicha obra es considerada como de fundamental importancia para el desarrollo del país.

2.- Se ha logrado establecer que el 4 de octubre de 2012 y en atención a la consulta formulada por el CNC, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en Resolución No. 958-RCR-2012, se pronuncia en el sentido de carecer de competencia para emitir criterio sobre la modalidad de modificación contractual planteada como medio para el restablecimiento del equilibrio económico y financiero del Contrato de Concesión.

No obstante, ha trascendido que existe un criterio técnico a lo interno de la ARESEP, en el cual se cuestionaban aspectos de fondo del contrato y en donde se advertían temas de relevancia contractual y económica; sin embargo, dichas observaciones no fueron tomadas en consideración en su oportunidad por las autoridades de ARESEP, en dicho sentido la Defensoría indagará más sobre esta situación a efecto de tener claridad sobre lo actuado. Sin embargo, preliminarmente se puede indicar que ante la ausencia de criterio técnico por parte de ARESEP, el CNC tuvo que solicitar la revisión del contrato a otro ente, pudiendo existir violación a lo establecido el artículo 21 inciso 2 de la Ley General de Concesiones y el artículo 7.3 del reglamento a dicha ley.

3.- En lo que refiere al contrato de cesión de la concesión, "Artículo 30.- Suscripción y cesión del contrato", se establece que dicha figura debe ser aplicada de forma excepcional y en casos debidamente justificados. En tal sentido, la Defensoría se cuestiona cómo en el presente caso la Administración concedente pudo legítimamente argumentar el requisito de excepcionalidad dentro del proceso, esto tomando como punto de partida la urgencia y necesidad del proyecto.

Tómese en consideración que al momento en que la Administración acepta el contrato de cesión a favor de la empresa OAS, dicha concesión había sido adjudicada mediante el proceso licitatorio correspondiente desde el año 2004 a la empresa Autopistas del Valle y la misma estuvo suspendida indefinidamente desde el año 2006 hasta el año 2012. Este aspecto hace cuestionable el uso de la figura de la cesión en el presente caso y hace suponer que no se estaba ante un escenario en que el interés público debía ser atendido de forma urgente. La duda aumenta si se toma en consideración varios aspectos; en primer término, que la concesión no había dado inicio y por ende no existían obras ejecutándose en la vía, además que en el addendum suscrito se introdujeron cambios sustanciales al objeto de la concesión que inicialmente fue adjudicada a la empresa Autopistas del Valle; en ese sentido, el hecho de que el monto de lo contratado se duplicó y las variaciones en las características técnicas propias de la empresa contratante inicialmente establecidas en el contrato de licitación original[3], de-

3 Dictamen Procuraduría General de la República C-243-2000: Un contrato intuitus personae: El contrato de concesión de obra pública con servicios públicos, como contrato administrativo que es, se define por ser de carácter personalísimo. El concesionario es seleccionado por la Administración en virtud de las características que lo califican para el desarrollo adecuado del objeto del contrato. La calificación de la Administración supone, entonces, que el concesionario cumple con los requerimientos técnicos necesarios y presenta la mejor oferta económica para dar cabal cumplimiento al contrato. De allí, precisamente, que el artículo 29 de la Ley General de Concesión con Servicios Públicos disponga que "el contrato se adjudicará obligatoriamente al licitante que formule la mejor oferta económica de entre las declaradas técnicamente aceptables…".

Es en razón de la naturaleza intuitus personae de la concesión que, una vez adjudicada la obra, le compete al concesionario desarrollar las actividades necesarias para llevarla a un final exitoso:

"El carácter personalísimo del contrato es una característica propia de las concesiones. Al referirse al carácter intuitu personae del contrato de concesión, MAYER ha señalado: "[....] lo que hay de esencial en la empresa concesionaria que debe ser examinado, o que es esencial desde el punto de vista de la policía, y lo que es decisivo, para conceder o negarla (la concesión), son la persona del concesionario, o los recursos materiales que han de utilizarse en la empresa, o bien estas dos a la vez [...]" El carácter intuitu personae de la concesión, como lo destaca MARIENHOFF, tiene dos consecuencias fundamentales, a saber, en primer lugar, la concesión de servicio público debe ser ejercida personalmente por el concesionario (es decir, por su exclusiva cuenta y riesgo) y, en segundo lugar, no puede ser transferida o cedida sin autorización del concedente (Rafael Badell Madrid: Régimen Jurídico de las Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales, Badell & Grau Despacho de Abogados, Venezuela, http://badellgrau.com/opiregconc.html)"

En tanto el concesionario es seleccionado por la Administración con ocasión de la calificación técnica y de la capacidad financiera que presenta para la ejecución de la obra y explotación de los servicios, debe proceder a ejecutar por sí mismo el objeto del contrato. Este carácter personalísimo de la contratación administrativa ha sido

bieron ser considerados como aspectos que llevaran a estimar el inicio de un nuevo proceso licitatorio y no la continuidad de uno adjudicado desde el año 2004.

Adicionalmente, se debe realizar un profundo análisis de la constitucionalidad de la figura de la cesión del contrato en la Ley de Concesión de Obra Pública. Esto tomando en consideración que si bien dicho mecanismo podría justificarse en aras de la satisfacción del interés público, existen principios constitucionales en materia de contratación administrativa que podrían estarse lesionando en la cesión del contrato, tales como:

> "*(...)* ***la libre concurrencia****, que tiene por objeto afianzar la posibilidad de oposición y competencia entre los oferentes dentro de las prerrogativas de la libertad de empresa regulado en el artículo 46 de la Constitución Política, destinado a promover y estimular el mercado competitivo, con el fin de que participen el mayor número de oferentes, para que la Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones le ofrece;* ***de igualdad de trato entre todos los posibles oferentes****, principio complementario del anterior y que dentro de la licitación tiene una doble finalidad, la de ser garantía para los administrados en la protección de sus intereses y derechos como contratistas, oferentes y como particulares, que se traduce en la prohibición para el Estado de imponer condiciones restrictivas para el acceso del concurso, sea mediante la promulgación de* **disposiciones legales o reglamentarias** *con ese objeto, como en su actuación concreta; y la de constituir garantía para la administración, en tanto acrece la posibilidad de una mejor selección del contratista; todo lo anterior, dentro del marco constitucional dado por el artículo 33 de la Carta Fundamental;* **3.- de publicidad****, que constituye el presupuesto y garantía de los principios comentados, ya que busca asegurar a los administrados la más amplia certeza de la libre concurrencia en condiciones de absoluta igualdad en los procedimientos de la contratación administrativa, y que consiste en que la invitación al concurso licitatorio se haga en forma general, abierta y lo más amplia posible a todos los oferentes posibles, dándosele al cartel la más amplia divulgación, así como el más amplio acceso al expediente, informes, resoluciones y en general a todo el proceso de que se trate;* ***de legalidad o transparencia de los procedimientos****, en tanto los procedimientos de selección del contratista deben estar definidos a priori en forma precisa, cierta y concreta, de modo que la administración no pueda obviar las reglas predefinidas en la norma jurídica que determina el marco de acción, como desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Constitución Política;* ***de seguridad jurídica****, que es derivado del anterior, puesto que al sujetarse los procedimientos de la contratación administrativa a las reglas contenidas en las disposiciones normativas, se da seguridad*

---

reafirmado por la Sala Constitucional:

"…una característica típica de la contratación administrativa es que crea una obligación o un derecho personal a cargo o a favor del contratante, según se esté en presencia de 'colaboración' o 'atribución', respectivamente; dicho en otros términos, se trata de un acto intuitus personae. Así resulta preponderante la elección de la autoridad concedente respecto del concesionario cuya competencia técnica y capacidad financiera y ética garanticen la mejor ejecución del servicio público. De ese carácter personalísimo de la contratación administrativa se desprende el corolario de que el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato le corresponden 'personalmente' al concesionario, lo que no excluye la posibilidad de una transferencia de la concesión bajo ciertos supuestos. La confianza que le ha sido acordada por la Administración no puede ser alterada por una transmisión a tercero no autorizada administrativamente, motivo por el cual el concesionario está obligado a ejecutar por sí mismo la concesión; el principio intuitus personae entraña la ilicitud de las cesiones y subcontrataciones no autorizadas…" (Voto No. 5403-95 de las 16:06 horas del 3 de octubre de 1995).

y garantía a los oferentes de su participación; **formalismo de los procedimientos licitatorios**, *en cuanto se exijan formalidades, éstas actúan a modo de controles endógenos y de autofiscalización de la acción administrativa; de manera que no se tengan como obstáculo para la libre concurrencia;* **equilibrio de intereses**, *en tanto es necesario que en estos procedimientos exista una equivalencia entre los derechos y obligaciones que se derivan para el contratante y la administración, de manera que se tenga al contratista como colaborador del Estado en la realización de los fines públicos de éste;* **principio de buena fe**, *en cuanto en los trámites de las licitaciones y en general, en todo lo concerniente a la contratación administrativa, se considera como un principio moral básico que la administración y oferentes actúen de buena fe, en donde las actuaciones de ambas partes estén caracterizadas por normas éticas claras, donde prevalezca el interés público sobre cualquier otro; y* **del control de los procedimientos**, *principio por el cual todas las tareas de la contratación administrativa son objeto de control y fiscalización en aras de la verificación, al menos, de la correcta utilización de los fondos públicos. De manera que es necesaria, en todo el procedimiento de la contratación administrativa, cuando menos, la verificación de los siguientes controles:* **el jurídico**, *para comprobar que ninguna entidad o funcionario realice acto alguno o asuma conductas que transgredan la Ley, realizado mediante la verificación de la existencia previa de recursos económicos;* **el contable**, *que es el examen o juzgamiento de las cuentas de las dependencias y de los funcionarios que tienen a su cargo de la administración de fondos y bienes del Estado, que deriva de la revisión constante y sistemática de todas las operaciones que afectan los créditos presupuestarios aprobados por la Asamblea Legislativa o la Contraloría, a fin de que los gastos tengan su respaldo financiero y se ajusten a la clasificación establecida, realizado por las oficinas de control de presupuesto y contabilidad de cada ente o institución contratante;* **el financiero**, *que consiste en la fiscalización de la correcta percepción de ingresos y de la legalidad del gasto público, de competencia de las propias oficinas financieras de las instituciones, la Tesorería Nacional, la Oficina de Presupuesto, y la Contraloría General de la República; y* **el control económico o de resultados**, *que se realiza sobre la eficiencia y eficacia de la gestión financiera, es decir, sobre los resultados de dicha gestión, la determinación del cumplimiento de las metas establecidas y el aprovechamiento óptimo de los recursos, control que se lleva a cabo muy parcialmente por parte de las instituciones y no se ha concebido como un efectivo instrumento para el desarrollo gerencial e institucional."*[4]

Por otra parte, resultan cuestionables los posibles reconocimientos de sumas de dineros a las empresa adjudicataria dentro del contrato de cesión negociado entre las empresas, tomando en consideración que el numeral 30 de la Ley General de Concesión de Obra Pública (LGCOP) indica "Todos los costos derivados del cambio de concesionario, correrán a cargo de la empresa que ostente la concesión". Es decir, en principio el Estado no debería reconocer ningún gasto que se hubiera incurrido por concepto del contrato de cesión situación que debe ser ampliamente analizada al momento de establecer los criterios de aplicación en la rescisión contractual.

En cuanto a los términos de la cesión del contrato, o sea, condiciones en que las empresas Autopistas del Valle y la empresa OAS pactaron los términos de dicha negociación, la

4 Voto 000831-2007 Sala Constitucional.

Defensoría considera que en el presente caso se ha generado un gran vacío en la información que sobre dicha transacción se pudo haber generado; ni el CNC ni la Contraloría conocen los aspectos que fueron negociados por las empresas, la procedencia de los dineros con que ambas empresas "negociaron" un contrato de naturaleza estrictamente público y sobre el que se regulan las condiciones y desarrollo de un bien público estratégico para el país.

Según reunión sostenida el 6 de mayo de 2013 por funcionarios de la Defensoría con personeros de la CGR, se pudo determinar que los puntos de interés público que eventualmente pudieron verse referidos en la negociación efectuada de la cesión del contrato entre las empresas constructoras, es desconocida por los órganos de control que deben fiscalizar el correcto desarrollo y ejecución de la concesión, incluyendo los términos de transparencia del contrato y la procedencia de los recursos privados con que un contrato de naturaleza pública se ejecuta; o bien, se cede.

Para la Defensoría el vacío normativo en lo que refiere a la cesión del contrato y la falta de acciones concretas por parte de los órganos de control en esta materia, constituyen una debilidad muy grave en el proceso de fiscalización que debe ser revisado y subsanado, ello de previo a que se pueda estimar la conveniencia o no de mantener la figura de la cesión del contrato regulada en el numeral 30 de la LGCOP.

4.- La Constitución Política en el artículo 121 inciso 13 indica que la potestad de establecer tributos y exenciones es una atribución exclusiva del Estado, la cual se ejerce a través de la Asamblea Legislativa. El artículo 5º en los incisos a y b del Código de Normas y procedimientos tributarios establece que en cuestiones tributarias solo la ley puede crear, modificar o suprimir tributos así como otro otorgar exenciones, reducciones o beneficios.

El artículo 44 Inciso 4 de la Ley General de Concesión de Obra Pública (LGCOP) y los artículos 72 y 72 bis establecen los beneficios tributarios sobre los cuales gozará el concesionario y subcontratistas. Esta lista es cerrada y por principio solo la ley puede crear este tipo de beneficios fiscales.

No obstante, en el contrato de addedum se incluye la cláusula 15.1 en el cual se indica que tanto la construcción de la obra y el servicio de la misma, no estará sujeta al impuesto de patente municipal, lo cual no se encuentra conforme las disposiciones que contiene el numeral 44 de la LGCOP5. Adicionalmente, en el contrato se regulan otro tipos de servicios cataloga-

5 "Artículo 44 LGCOP (…) 4) El concesionario y sus subcontratistas estarán exonerados del pago de los siguientes impuestos:

a) Derechos arancelarios de importación, selectivo de consumo y cualquier otro impuesto tanto para compras locales como para la importación de los bienes necesarios para ejecutar la concesión, siempre que queden incorporados a la obra o sean directamente necesarios para prestar los servicios, conforme a las previsiones del cartel. Cuando se presenten condiciones nacionales de igualdad de precio, calidad y oportunidad de abastecimiento, a los bienes antes descritos no se les otorgarán exoneraciones de impuestos de importación.

b) Derechos arancelarios de importación, selectivo de consumo y cualquier otro impuesto sobre los equipos directamente requeridos para la construcción de la obra, su mantenimiento o la prestación del servicio público. Los equipos serán introducidos al país bajo régimen de importación temporal y para gozar de este beneficio, deberán permanecer en el país únicamente mientras dure la construcción de la obra, su mantenimiento o la prestación del servicio público, según el caso. Para estos efectos, los concesionarios deberán rendir garantía ante la Administración Aduanera, por medio de prendas aduaneras exentas del pago de derechos de inscripción y cualquier otro impuesto.

c) Los bienes internados bajo la modalidad de importación temporal, una vez finalizada la etapa de construcción de la obra, su mantenimiento o la prestación del servicio objeto de la concesión, según el caso, deberán ser reexportados

dos como comerciales los cuales podrán ser explotados por el Concesionario en la zona de servicio o descanso, tales como servicios de restaurante, gasolineras, venta de recuerdos, mapas y otros, mismos que, al tenor de la cláusula 15.1, tendrían ese mismo beneficio tributario, a pesar de que, y tal como se indicó, el numeral 44 de la Ley no lo incorpora. Esto podría estar violentando los numerales 169 y 170 de la Constitución Política.

5- En el punto 2.6, el contrato establece los riesgos contractuales. En dicho apartado se le garantiza al concesionario que en caso de que el país adopte medidas o políticas incluyendo la promulgación de nuevas leyes o regulaciones o reforma de las existentes, posteriores a la fecha de apertura de las ofertas u omisiones de obligaciones estatales, que impongan costos, tarifas o impuestos adicionales, ello daría derecho al Concesionario al restablecimiento del equilibrio financiero.

Esta regulación se encuentra particularmente en contra de lo que regula el numeral 62 Código de Normas y Procedimientos Tributarios párrafo segundo, en el cual se indica que serán nulos los contratos, las resoluciones o los acuerdos emitidos por las instituciones públicas a favor de las personas físicas o jurídicas, que les concedan, beneficios fiscales o exenciones tributarias, sin especificar que éstas quedan sujetas a lo dispuesto en el artículo 64 de dicha ley.

El artículo 64 regula la vigencia de las exenciones, en el cual se indica que la exención, aun y cuando fuera concedida en función de determinadas condiciones de hecho, puede ser derogada o modificada por ley posterior, sin responsabilidad para el Estado.

Así las cosas, en el contrato de concesión se le impone al Estado costarricense, contrario a lo que indica el ordenamiento jurídico nacional, el deber reconocer a la empresa concesionaria el perjuicio que le puede ocasionar el hecho de que durante el desarrollo de la concesión "30 años", el Estado decida reformar alguna norma o normas que diera origen a algún tipo de exención tributaria que se incluyen en el contrato, art. 44 y siguientes de la LGCOP, debiendo para ello reconocer el equilibrio financiero del contrato.

Al respecto la Procuraduría General de la República en el dictamen C-171-09, establece lo siguiente:

> *"La potestad tributaria del Estado, manifestada en la potestad de exonerar, es consecuencia de la soberanía estatal. Como potestad, la tributaria no se agota con su ejercicio concreto, por lo cual el legislador puede modificar o derogar lo dispuesto anteriormente en materia de tributos, y por ende, de exenciones. En consecuencia, puede gravar lo que antes estaba exento o restringir el alcance de la exoneración. Aspecto que debería resultar claro. Sobre esto se ha indicado:*
>
> *"Las exenciones, en ningún caso, se extienden más allá de la ley que las creó y aún las constitucionales, que son las que tienen por lo general más permanencia, no son eternas, pudiendo oportunamente modificarse". W, LANZIANO: Teoría General de la Exención Tributaria, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979, p. 275".*

---

o nacionalizados, previo pago de los impuestos y aranceles correspondientes.

d) Los bienes, equipos y materiales importados o comprados localmente con exoneración, solamente podrán ser empleados en la concesión. El incumplimiento de esta limitación dará lugar a la aplicación de una multa equivalente a una suma de una a diez veces los impuestos exonerados o a la resolución del contrato, de acuerdo con la gravedad del hecho"

6. Dentro del contrato de concesión y en el addendum al mismo, la Defensoría determinó varios elementos que podían generar afectaciones de carácter social o impactos económicos a las y los habitantes que han generado actividades comerciales a lo largo de la ruta nacional y que en principio no se visualizaba una solución a estos temas, tal es el caso de lo estipulado en la cláusula 7.3.3.6. Accesos a las Rutas del Corredor Concesionado, en la cual se indica que el acceso a las rutas que componen el corredor concesionado se realizará únicamente en los sitios previstos en los planos del Proyecto Vial Referencial, a través de las marginales, intersecciones e intercambios establecidos, los cuales fueron definidos tomando como criterio fundamental la búsqueda de un balance entre las funciones de movilidad y acceso en las vías que conforman el Proyecto Vial.

Con dicha disposición se podrían generar cierres de accesos a la vía que al día de hoy son utilizados por personas para generar ingresos económicos familiares y que con dicha determinación se verían directamente impactados, en ese sentido, la Defensoría no ha logrado determinar la existencia de estudios de mitigación que la Administración aplicaría en la generación de dichas afectaciones económicas y la existencia de estudios de impacto que valorara dicha realidad social.

7. Otro de los aspectos que la Defensoría llama la atención es lo referido a la posibilidad que se le brinda a la empresa concesionaria de cobrar la tarifa máxima de peaje para cada uno de los tramos establecidos en al concesión con la sola aprobación por parte de la Administración de la recepción provisional, esto según lo establece la cláusula 8.3.1 del contrato. En ese sentido, debe indicarse que en el clausulado 7.1.10.1 se establecen los términos de la recepción provisional, y para dichos efectos se indica que la misma procederá siempre y cuando las obras previstas en el contrato correspondientes al tramo respectivo se encuentren concluidas en sus componentes principales y no se ponga en peligro la integridad de los usuarios, no se afecte de manera significativa la operación fluida y no se comprometan aspectos de seguridad.

Al respecto la Defensoría desea hacer énfasis en el hecho de que no resulta conveniente ni sujeto a los principios y criterios protectores que deben tutelar el interés público, habilitar el cobro de un peaje en su totalidad cuando las obras de la ruta dada en concesión no han sido terminadas completamente y recibidas a plena satisfacción por la Administración concedente. Si bien este mecanismo resulta beneficioso para la empresa concesionaria por cuanto adelanta los ingresos por concepto de peaje, no pareciera mantener un equilibrio con los intereses de las personas usuarias de la vía, los cuales aún sin contar con la ruta debidamente construida, deben asumir el costo total de la obra, misma que aún se encuentra inconclusa según las disposiciones contractuales, por lo que en dicho supuesto las personas usuarias únicamente debería pagar la suma o el monto proporcional de peaje según el avance en que se encuentre la obra al momento de que se autorice la recepción provisional.

8. Por otra parte, el uso de la figura "Recepción Provisional" en el caso de la carretera San José-Caldera, en su momento generó múltiples inconformidades por parte de las y los usuarios de la vía, esto por cuanto a pesar de que la ruta se encontraba al servicio público, la misma no reunía los estándares de seguridad necesarios para la protección de la integridad física y patrimonial de los habitantes. Al respecto, debe tenerse presente que al inicio de dicha concesión la vía presentó severos deslizamientos de materiales y rocas que provocó varios

daños a vehículos, distintos accidentes en varios tramos de la ruta e inclusive la muerte de una persona producto de la caída de materiales.

Evidentemente, la experiencia acumulada en el caso de la concesión San José-Caldera, debió dejar la enseñanza de que las recepciones provisionales y las puestas en funcionamiento con los cobros de peaje en su totalidad, no son mecanismos que garantizan una satisfacción al interés público que debe ser tutelado; en ese sentido, informes recientes de LANAME (INF-PITRAS-001-2013) hacen énfasis en los temas de deslizamientos en la vía y la necesaria intervención del concesionario en la ruta, asimismo la intervención del Ministerio Público, ello como consecuencia de la denuncia interpuesta por la propia Defensoría, cuestionan el uso de esta figura y plantean serias dudas sobre la forma en que operaría en la concesión de la ruta San José-San Ramón.

9. Conviene destacar que en el addendum del contrato de concesión, en la cláusula 8.3.9 se le permite al concesionario ajustar las tarifas de los peajes con motivo de algún tipo de congestionamiento en la vía en hora punta, por lo que se autoriza la aplicación de dicha tarifa con el fin de mejorar las condiciones de operación de las estaciones de peaje; en tal sentido, se indica que comprobada la congestión y otorgada la aprobación de la Administración Concedente, el Concesionario pondrá en vigencia la tarifa de hora punta acordada, la cual será un 15% (quince por ciento) más alta que la tarifa básica para cada tipo de vehículo y se aplicará sólo en el tramo y dirección afectada, en bloques de media hora como mínimo. Asimismo, la cláusula permite que en caso de que la congestión se mantenga luego de dos (2) meses de implantada la tarifa, se podrán autorizar nuevos aumentos en incrementos de hasta 15% hasta que la velocidad media de operación sea superior a los 40 Kilómetros por hora.

La Defensoría es del criterio de que la concesión de un bien público, debe estar basado fundamentalmente en la satisfacción y mejoramiento en la calidad del servicio que en este caso la ruta debe ofrecer a las y los usuarios, en ese sentido, la idea de que una empresa privada amplié una obra ya construida y que brinde a su vez un servicio de aparente mejor calidad, busca sin lugar a dudas que todos los habitantes del país puedan hacer uso de ella sin ningún tipo de discriminación o limitación de acceso.

Asimismo, la cláusula en cuestión también genera dudas desde la perspectiva del principio del servicio público al costo al que las tarifas de la concesión de obra pública deben responder, de conformidad con las disposiciones de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios.

"... se considera que la posibilidad de establecer una restricción de uso de la vía en horas pico, que pretende aumentar el monto del peaje en detrimento de los derechos de las personas usuarias, se traduce para la Defensoría en una limitación del uso y disfrute de un bien de dominio público que restringe las libertades de tránsito que todas y todos gozamos, ello máxime si no se cuentan con las rutas alternas adecuadas que reúnan condiciones óptimas de transitabilidad o confort para las personas."

Defensoría de los Habitantes, 2013

10. En la cláusula 8.12.4 del addendum al contrato de concesión se regula la fórmula de indemnización o compensación al concesionario en caso de nuevas inversiones. En esa cláusula se establece que en caso de que surjan cambios en las características de las obras descritas en el contrato y que éstas tengan un impacto favorable en el equilibrio financiero del Contrato para el Concesionario, el cálculo del ahorro que pudiere generarse ante una modificación presentada, dicho beneficio será compartido con el concesionario en una proporción de 70% para éste y 30% para la Administración.

Sin entrar a analizar los aspectos económicos o técnicos que hayan respaldado la incorporación de esta cláusula, a la Defensoría le llama poderosamente la atención los porcentajes en que se pactó la distribución de los beneficios; en ese sentido, al estar en presencia de un contrato de naturaleza pública, que se ejecuta sobre un bien del Estado y que a su vez se brinda un servicio catalogado también como público, no se comprende cómo para la empresa concesionaria se le destina un 70% de los beneficios generados y para el Estado dicho concepto únicamente llegaría a representar un 30%. Esta distribución no pareciera ser razonable ni entendible dentro del contexto de que la concesión debe buscar un justo equilibrio entre los intereses del empresario privado y la tutela de los bienes y patrimonio del Estado.

11. Finalmente, en relación con los parámetros económicos resultantes de la cesión del contrato y los ajustes realizados en aras del equilibrio del mismo, la Defensoría mantiene dudas sobre los costos iniciales en comparación con los costos de las obras establecidas en el addendum, así como sobre la razonabilidad de la tasa del 14% a lo largo del toda la duración de la concesión, la tasa de utilidad del 26%, que pareciera desproporcionada para un servicio público y el establecimiento de un factor de riesgo del 40% en un negocio con o casi nulo riesgo.

En reunión convocada por la Contraloría, funcionarios de ese Órgano Contralor explicaron con detalle cómo se generaron los valores y costos incorporados al addendum, particularmente las obras excluidas, el ajuste en el plazo y la actualización de los costos a partir de una indexación. Sin embargo, esta Defensoría considera necesario profundizar en el estudio de esos parámetros.

IV. La semilla de la desconfianza germinó: ¿Debe desaparecer la concesión de obra pública? Ciertamente la experiencia del país en relación con esta figura ha sido reiteradamente conflictiva y, sin lugar a dudas, la desconfianza hacia este sistema de asocio entre el capital privado y el capital público para la construcción de infraestructura, está más que justificada. Como cualquier instrumento en manos del ser humano, si el instrumento es mal utilizado el responsable de ese mal uso es el ser humano. Sin embargo, en algunas ocasiones si por más que se tomen las medidas de seguridad en el diseño del instrumento, éste sigue siendo mal utilizado… es claro que a la larga sería mejor dejar de usarlo o, en su caso, de fabricarlo. Lo acaecido en torno a la concesión de la carretera a San Ramón llevó al país a estar en una disyuntiva análoga frente a la Ley de Concesión de Obra Pública.

El análisis retrospectivo que hemos hecho en este Informe demuestra que el Estado costarricense ha sido reincidente en cometer errores graves en los proyectos sometidos a este régimen. Estos yerros van 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 han hecho cuestionables estos 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* requería de hacer más oneroso el peaje de la carretera a Caldera para hacer más atractivo el proyecto; y el *interés público* hacía obligatorio traer de nuevo a la vida un

proyecto que tenía 6 años de haber fallecido y, además, hacerlo cuestionablemente más caro para pudiera ser ejecutado.

Se observa, entonces, 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 observa, además, que el Consejo de Concesiones ha debido ser extremadamente creativo para hacer rentables y atractivos a proyectos que, definitivamente, no lo eran. En esta mirada retrospectiva, nos topamos con dos situaciones que merecen análisis detenido para tratar de entender por qué ha sido tan difícil celebrar sin reservas la concreción de algún proyecto de concesión de obra pública y para responder a la pregunta de si esta figura debe o no eliminarse del ordenamiento jurídico costarricense[6].

En el citado Informe Anual 2002-2003, esta Defensoría analizó lo referente al interés público y la concesión de obra pública:

> *"Para la Defensoría, la presencia de un interés público es el primer elemento por determinar. La Defensoría entiende por "interés público" la existencia de necesidades públicas que deben ser satisfechas: el beneficiario final de las obras concesionadas debe ser el usuario final. Ese beneficio no necesariamente tiene que ser de naturaleza monetaria: puede ser un nuevo servicio que anteriormente no existía pero era necesario, puede ser también un mismo servicio que se presta a menor costo, o un servicio cuya calidad aumenta a partir de la concesión.*
>
> *Ese interés público reviste, entonces, un beneficio social que debe verse reflejado en precios razonables, servicios de calidad y accesibles a la mayor cantidad de usuarios, según la naturaleza de tales servicios.*
>
> *Por otro lado, el interés público también implica que exista una ventaja económica para el Estado:*
>
> *• Que realmente sea más barato para el Estado concesionar la obra o la prestación del servicio que hacerlo por su cuenta con las mismas condiciones de servicio y calidad, o*
>
> *• Si el Estado del todo no está en capacidad de realizar la obra o prestar el servicio, entonces que el costo sea el menor posible según las características de la obra o del servicio, y dadas las necesidades que el Estado pretende satisfacer.*

---

6 *"En el caso concreto de la concesión de los puertos de Limón y Moín, el tema de la decisión respecto al desarrollo de dichos servicios mediante la vía de la concesión, pasa en criterio de la Defensoría por garantizar la calidad del servicio, con precios razonables y justos apegados a los criterios de eficiencia y eficacia, garantizándose siempre su continuidad con la implementación de la mejor tecnología portuaria existente en el mercado.*

Que una vez otorgados los servicios portuarios en concesión, JAPDEVA mantenga una autonomía plena de administración y gestión financiera conforme a su ley de creación.

Que JAPDEVA mantenga su doble actividad de autoridad portuaria, como ente fiscalizador dentro de la vigencia del contrato de concesión, y de promotora del desarrollo de la provincia de Limón, respetando siempre los objetivos de su ley orgánica.

Finalmente, la Defensoría ha sido clara al indicar que cualquier incremento en los ingresos por la eventual apertura de los muelles de Limón y Moín, debe revertirse en beneficios concretos para la provincia de Limón, ello con los más estrictos controles en el origen y su aplicación, para de esta forma garantizar también un mayor y mejor desarrollo económico, social, cultural y de infraestructura en esa zona geográfica del país".

Asimismo, para la Defensoría, la existencia de ese interés público requiere de mecanismos de responsabilidad suficientes y adecuados de manera que, en caso de incumplimiento por parte de los concesionarios, el Estado pueda garantizarse la continuidad de las obras o el resarcimiento de los daños y perjuicios de una forma efectiva y oportuna y que no vaya a ser el Estado el que termine asumiendo los costos del incumplimiento del concesionario. Todos estos elementos deben ser contemplados y establecidos en los primeros momentos del proceso de concesión y son, en criterio de la Defensoría, claves y necesarios para que el Estado decida si se involucra en un negocio de esta naturaleza. Si el proceso se ha desarrollado sin que tales elementos estén adecuadamente definidos, es posible que, en el futuro, surjan los cuestionamientos a las concesiones otorgadas.

Similar situación ocurre con el tema de la legalidad: sea lo que sea que el Estado tenga interés en concesionar debe siempre estar apegado al ordenamiento tanto sobre el fondo (lo concesionado) como por la forma (el procedimiento). En caso contrario, en algún momento el proceso va a ser cuestionado y, entonces, pueden surgir temas como los riesgos de "echar marcha atrás" y una inadecuada señal para potenciales inversionistas en el futuro.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes considera que si Costa Rica desea atraer capital privado, sea nacional o extranjero, sea para la prestación de servicios públicos o no, debe enviar señales claras en cuanto a que:

• El respeto al ordenamiento jurídico es absoluto y sin excepciones. • Los derechos adquiridos de buena fe se respetan y protegen. • Los procedimientos son transparentes en todas sus etapas y cuentan, en todo momento, con respaldo técnico y jurídico. • El país honra sus deudas. • El país no tolerará incumplimientos injustificados, arbitrariedades, actos de corrupción ni irresponsabilidad ni de sus funcionarios públicos ni de los mismos concesionarios.

¿Qué ha sucedido hasta el momento? Las experiencias de Costa Rica en materia de participación de capital privado en la gestión de servicios públicos han generado muchas dudas en cuanto a la transparencia, la legalidad e incluso el interés público que revisten. Todas estas dudas podrían tener su génesis en problemas originarios, o sea, que probablemente se gestaron al inicio del proceso y que, si existieron, debieron ser corregidos en su momento…"

Las dudas y críticas que generó el proyecto de concesión de la carretera a San Ramón llevan a esta Defensoría a pensar que, una vez más, el país tropezó con la misma piedra… Ciertamente, desde la teoría, la figura de la concesión de obra pública parece ser una de las alternativas a las dificultades que tiene el Estado costarricense para invertir en infraestructura de cierta envergadura a partir de sus propios recursos. Pero la historia parece indicar que, en la práctica, la concesión de obra pública ha sido una fuente de más problemas que soluciones. Sin embargo, antes de darle fin a la figura, quizás sería pertinente analizar si es posible que las lecciones aprendidas permitan realizar cambios en el sistema que minimicen las oportunidades de repetir los yerros del pasado.

Así, y sin ánimo de ser exhaustiva en su análisis, y teniendo presente que no ha concluido su investigación sobre la concesión de la carretera a San Ramón, esta Defensoría considera que podría valorarse hacer las siguientes enmiendas al sistema de concesión de obra pública[7]:

• Establecer en la ley que la Administración concedente debe demostrar al CNC que el objeto de la concesión no presenta roces de constitucionalidad, es acorde con el bloque de legalidad y que desde esa perspectiva, es susceptible de ser concesionado. La Administración concedente y el CNC, y las y los funcionarios públicos involucrados, deberán asumir las consecuencias jurídicas y pecuniarias que se deriven del fracaso de la concesión por razones de constitucionalidad o legalidad.

• Reformar la Ley de Concesión de Obra con Servicios Públicos para incorporar en forma expresa la obligación de que la Administración concedente (no el Consejo Nacional de Concesiones) demuestre ex ante (antes de iniciar el proceso de licitación) que los estudios económicos, presupuestarios y financieros que previamente ha realizado revelan que el proyecto pretendido significará:

- Que es menos oneroso para el Estado concesionar la obra o la prestación del servicio, que hacerlo por su cuenta con las mismas condiciones de servicio y calidad, o

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

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

- Costos para la Administración si ésta asumiera en su totalidad el proyecto. - Costos evitados al trasladar la inversión al sector privado. - Costos emergentes para la Administración en caso de que se ejecute el proyecto en concesión. Estos costos incluyen: fiscalización, regulación, expropiaciones- Comparación de los diversos escenarios para definir cuál puede ser la mejor opción.

• Ciertamente, no siempre la Administración podrá tener cifras reales sobre los costos que permitan hacer comparaciones exactas, sin embargo, la Administración debe procurar que sus cálculos sean los más cercanos a la realidad para que las comparaciones sean válidas.

• Paralelo a las estimaciones de costos, es necesario que la Administración sea obligada por la ley a tener estimaciones adecuadas sobre:

- Lo que está dispuesta a pagar por la concesión y - Hasta cuánto está en capacidad de pagar por ella, en caso de que se trate de un proyecto que será remunerado por el Estado.

- En caso de que la remuneración al concesionario se realice a través del pago de tarifas o peajes directamente de las y los usuarios, la Administración concedente

7 Algunas de estas sugerencias fueron planteadas por primera vez por la Defensoría en el Informe Anual 2002-2003

y el CNC deberán realizar análisis del impacto de esas tarifas o peajes en las y los potenciales usuarios, con la finalidad de que ese impacto sea razonable.

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

• Fortalecer al CNC al menos en los siguientes aspectos:

- Continuidad en el personal para que no se pierda la curva de aprendizaje alcanzada con el transcurso del tiempo y el desarrollo de más proyectos. - Capacitación continua, especialización y estímulo para la permanencia del personal.

La Defensoría considera que es esencial que el CNC tenga la capacidad técnica y de personal para actuar en igualdad de condiciones con los concesionarios y poder ser una contraparte fuerte que esté en efectiva condición para defender los intereses del país. En ese sentido, es necesario fortalecer las potestades de fiscalización del CNC y la Administración concedente tanto en la parte de ejecución del contrato como en la parte tarifaria, de precios y de control de calidad.

Por otro lado, la Defensoría se pregunta si es razonable mantener la actual configuración de la Junta Directiva del CNC, con la presencia de cuatro personas del sector público y tres del sector privado. La experiencia negativa que la Defensoría tiene en relación con órganos colegiados tomadores de decisiones con este tipo de conformación, por ejemplo, el Consejo de Transporte Público, unida a los resultados poco alentadores que a la fecha ha obtenido el CNC, llevan a pensar si ese tipo de configuración mixta debería mantenerse.

• Revisar las actuales potestades de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en la materia, por cuanto su participación parece no ser esencial y, más bien, se ha convertido en un requisito casi dispensable.

Establecer, en momentos estratégicos de la ruta crítica de los proyectos de concesión de obra pública, algún mecanismo de participación ciudadana informada, de manera que las y los habitantes puedan conocer en detalle los alcances del proyecto y cómo puede afectarles. Esto debería abarcar el tema tarifario. [8]

Valorar la pertinencia de crear un ente fiscalizador de toda obra pública concesionada, con o sin servicio público, de manera que sea el Estado el que directamente vigile la ejecución del contrato, no a través de la contratación de terceros.

En este orden de ideas, la Defensoría observa que los acontecimientos en relación con la concesión de la carretera a San Ramón, dieron relevancia a una discusión que hasta este momento no había surgido. Se trata de las potestades de la Contraloría y cuál debe ser su rol fiscalizador en los procesos de concesión de obra pública. Las condiciones actuales del país apuntan a la necesidad de fortalece el papel de los órganos de control, como instrumentos y mecanismos validos para garantizar la trasparencia y fortalecer la democracia.

8 En el Informe con Recomendaciones de la Defensoría relativo a las tarifas de la ruta 27, se hizo una recomendación análoga a la Autoridad Reguladora, pero ésta declinó acatarla.

Una última consideración: En junio del año 2004 el Consejo Concesiones adjudicó formalmente la Licitación Pública Internacional N° 03-2002, Concesión de Obra Pública con Servicio Público del Corredor San José-San Ramón, a favor del Consorcio Vial San José-San Ramón. En el cartel de esa Licitación en el apartado "Obligación de Financiamiento" se establece:

> *"El Concesionario se obliga a contar con los recursos financieros necesarios para ejecutar en su totalidad las obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento del Corredor San José-San Ramón…..,así como los recursos necesarios para operar y mantener las vías, las Plazas de Peaje, las Zonas de Descanso y Servicio,….durante el tiempo que dure la concesión,…Además, el Concesionario también se compromete a aportar el financiamiento para las expropiaciones que deben realizarse en el corredor, …"*

La adjudicación de la licitación se hizo al único participante en la misma. Situación análoga ocurrió en el caso de la carretera a Caldera, en la concesión del puerto de Moín y de cierta forma en el caso de la cárcel de Pococí, por cuanto la única oferta viable (de dos que se presentaron) resultó excesivamente onerosa para el país. Esta escasa participación de potenciales inversionistas en este tipo de licitación internacional, obliga a reflexionar sobre la posición del país en el contexto internacional, por cuanto pareciera ser un destino poco atractivo para inversiones de esta naturaleza.

Se requeriría profundizar en el estudio para confirmar o desechar esta hipótesis, particularmente en el escenario de que se mantenga la figura de la concesión de obra pública como instrumento para la atracción de capital extranjero. Sin embargo, la experiencia con la carretera a Caldera en materia de tarifas y los "ajustes" que se realizaron al proyecto para hacerlo atractivo, arroja un indicio de que la hipótesis podría ser correcta. Paralelamente, el hecho de que la empresa originalmente adjudicada no pudiera conseguir financiamiento para el proyecto de la carretera de San Ramón y que, por ende, el país tuviera que esperar 6 años hasta que apareciera un nuevo inversionista al cual se le cedió el contrato inicial, pareciera revelar que se presentó un problema desde el inicio, pues se seleccionó a la única empresa que presentó oferta y que, todo parece indicar, nunca tuvo el financiamiento para el proyecto. Otro indicio a favor de la hipótesis planteada.

Desde esta perspectiva, la pregunta que el país debe responder no sólo se refiere a si debe o no mantenerse la existencia de la figura de la concesión de obra pública y si deben o no hacerse cambios profundos a la ley que la regula. También es preciso evaluar si se pueden generar proyectos que logren ser genuinamente atractivos (sin que sea necesario hacer "ajustes" como los que ya hemos citado supra) para los grandes capitales del mundo, a la vez que tengan un impacto moderado y razonable en los bolsillos de las y los habitantes. Si la respuesta es afirmativa, entonces sería positivo para el interés público, mantener la figura vigente; pero si la respuesta no lo es, entonces sí que la concesión de obra pública habrá perdido toda razón de ser para nuestro país. El debate está abierto.

TEMA 3

Régimen de Empleo Público en Costa Rica: sin rumbo y sin claridad

El salario en los Derechos Humanos. El fundamento o principio generador de los Derechos Humanos (DD.HH) es la naturaleza humana, la dignidad de la persona. Esta dignidad es una condición esencial en la vida de los seres humanos, para ello se requiere que cuente con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Con el propósito de proteger y garantizar la satisfacción de estas necesidades los DD.HH. se incorporaron al Derecho Internacional y al Derecho de la Constitución, para tener una eficacia social real y tener la posibilidad de hacerlos efectivos ante el Estado.

En consecuencia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 23, 24 y 25, establecen el derecho al salario, al descanso y el derecho de toda persona y familia a un nivel de vida adecuada.[1] Estos artículos considerados de forma integral configuran los alcances del derecho al salario; para que el derecho a un nivel de vida digno (artículo 25) sea efectivo, es necesaria una *"remuneración adecuada, equitativa y satisfactoria"* producto del trabajo (artículo 23). El trabajo como medio de realización de la persona se debe disponer en condiciones de libertad, no discriminación, equidad y sin explotación (artículo 24), pues hacerlo de otra forma atenta contra la dignidad humana, fundamento de los DD.HH.

Dentro del marco Constitucional costarricense, el derecho al salario, como derecho fundamental, está consagrado en el Capítulo de Derechos y Garantías Sociales, artículos 56, 57, 58 y 59; en particular, el artículo 56 establece textualmente lo siguiente:

> "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."

1 Antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Declaración de fines y objetivos (1944), reconoció el derecho de toda persona al trabajo y al salario justo. En este sentido, la Declaración afirma, entre otros aspectos, que el trabajo no es una mercancía; que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

El artículo 57 plasma el derecho a un salario mínimo que será "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". Por su parte, los artículos 58 y 59 establecen la jornada de trabajo, los días descanso y vacaciones a que tiene derecho cada persona trabajadora. Desde el punto de vista económico, el salario es un medio de redistribución de los bienes y servicios producidos por la sociedad, con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y familiares, en otras palabras, el salario, constituye la porción del producto social que recibe la persona como retribución al esfuerzo físico y mental aportado al proceso de producción.

Por tanto, el derecho al salario no sólo implica encontrar o poseer un empleo que proporcione un ingreso a las personas, sino que este último debe permitir a la persona y su familia alcanzar una vida digna. Un salario digno consiste en una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure a la persona trabajadora y a su familia una existencia decente, complementada, si es necesario, por otros medios de protección social; y a garantizar la subsistencia cuando se jubilen mediante un sistema de pensiones.

El Enfoque de los Derechos Humanos (EDH) y el derecho al salario. En este enfoque el salario debe estar en armonía con los patrones de justicia e igualdad que prevalezcan en la sociedad. En este sentido, existe consenso en que el salario debe ser equitativo y permitir satisfacer dignamente las necesidades de las personas. No obstante, dentro de este contexto la equidad puede entenderse desde dos puntos de vista.

"El derecho al salario implica la posibilidad de elegir libremente un trabajo que garantice condiciones satisfactorias y dignas, con igualdad de oportunidades y con una remuneración en proporción igual al trabajo realizado; retribución que proporcione como mínimo a un salario equitativo a la persona trabajadora, sin ninguna forma de discriminación."

Defensoría de los Habitantes, 2013

El primer criterio de equidad alude a la contribución que cada persona realiza al proceso social de producción; de manera que quién más trabajo (físico o mental) aporta a la sociedad debe recibir, a través del salario, la porción correspondiente del producto social que se genere. Este criterio ha permitido a la sociedad establecer diferentes escalas o niveles salariales en función de la cantidad, calidad y tipo de trabajo que aportan las personas.[2]

El segundo criterio de equidad está relacionado con las necesidades de las personas. Desde este punto de vista, las personas con mayores necesidades insatisfechas deberían recibir una remuneración por su trabajo mayor que aquellas personas con una menor cantidad e intensidad de necesidades insatisfechas. El Estado en esta materia tiene el compromiso de legislar en favor de aquellos sectores de menores ingresos, de manera que la remuneración recibida les permita satisfacer dignamente sus necesidades y les brinde la posibilidad de mejorar su situación socioeconómica. De no realizarse avances en los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) y en particular en el derecho al salario, los demás derechos que comprenden el corpus de los Derechos Humanos reconocidos, tienden a perder todo sentido para los sectores de población con menores recursos y más vulnerables. Las injustas diferencias salariales entre hombres y mujeres, entre personas de diferentes etnias, edades, y otras formas de discriminatorios atentan contra los derechos humanos.

2 Este criterio de equidad basado en el aporte o contribución realizada permite distinguir entre la equidad horizontal que establece que aportes iguales (en cantidad, calidad y tipo de trabajo) deben ser remunerados con igual salario y la equidad vertical que indica que personas con diferentes aportes de trabajo (en calidad, cantidad y tipo) deben recibir diferentes salarios como remuneración.

Bajo este Enfoque, el derecho al salario debe articularse con los principios de equidad y solidaridad, y estos deben constituir los valores fundamentales que oriente el establecimiento de las diferentes estructuras, clases, escalas o niveles salariales. La solidaridad es el valor que hace que la persona se sienta unida a sus semejantes y la induce a cooperar en procura el bienestar general y fortalece la cohesión social. Debido a lo anterior, al ser el salario el fruto del trabajo de la persona, pertenece de forma exclusiva a ésta y constituye un instrumento de equidad y solidaridad a nivel social, sólo se admite un caso especial en que el Estado puede afectar este derecho. Este caso especial es la tributación.

Como se indicó en el Informe Anual de la Defensoría del año 2003, el EDH permite superar los aspectos negativos de la tributación tales como la coacción y limitación al contribuyente, para conceptualizar los impuestos como parte del aporte responsable y solidario de las y los habitantes a la misión del Estado democrático moderno en el cumplimiento de los derechos humanos. Sin embargo, el mismo EDH plantea límites a este poder del Estado. Estos límites vienen dados por la realización misma de los DD.HH.

"Asimismo, el derecho al salario se concreta con prestaciones positivas y materiales por parte del Estado, que está en la obligación de asegurar a cada persona el cumplimiento de un nivel de vida adecuado para sí y para su familia. Por ello, el Estado está en la obligación de establecer un régimen salarial justo, equitativo y no discriminatorio, que favorezca de forma solidaria a las clases más desposeídas y que no interfiera en la función del salario como instrumento de equidad social."

Defensoría de los Habitantes, 2013

Régimen de Empleo Público. El tema del Régimen de Empleo Público, por el abordaje que se ha dado en el país, encuentra su similitud al mito del Ave Fénix, dado que el mismo resurge de las cenizas en las que se desechan proyectos y tratados sobre el tema, para luego surgir con mayor fuerza, en escenarios políticos, sociales y económicos, mas convulsos. Durante los últimos meses, Sindicatos y Gobierno han entrado en una lucha frontal en relación con el tema del Empleo Público, lanzando mutuas acusaciones por la situación actual, restringiendo la discusión del tema sobre la materia salarial, perdiendo de vista que el Empleo Público es un sistema con componentes orgánicos y funcionales específicos, tal y como lo analizaremos más adelante.

Desde el año 2008, la Contraloría, ha emitido diversos informes con recomendaciones, en los que realiza un amplio estudio del tema, sin que a la fecha, el Gobierno haya logrado avanzar en cumplimiento de lo recomendado. Este apartado, tiene el propósito de establecer el marco general sobre el tema del Empleo Público, estableciendo su concepto, sus antecedentes y cuál ha sido su tratamiento, tanto a nivel normativo como judicial.

A efectos de uniformar criterios, ante la gran diversidad de definiciones que pueden aplicarse al empleo público, esta Defensoría comparte la definición con la que aborda el tema la Contraloría [3] en sus informes, y que sustenta de la Carta Iberoamericana de la Función Pública[4], la cual señala:

3 Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-PGA-I-05-2007 "Diagnóstico sobre el Empleo Público en Costa Rica" Área de servicios públicos generales y ambientales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa emite el informe 9 de abril, 2008. Pag. 12

4 Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

> "La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada.
>
> Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general."

Igualmente, se parten de los presupuestos, que permiten aclarar y delimitar nuestro objeto de estudio:

Se entienden como sinónimos: Régimen de empleo público, Régimen o derecho de la función pública, Régimen de Servicio Civil. El régimen de empleo público no incorpora a:

> Autoridades electas de conformidad con el voto popular u otros sistemas establecidos en la Constitución Política.
>
> Funcionarios o funcionarias que se incorporan a una estructura administrativa representando a diversos grupos (vgr. en Juntas Directivas).
>
> Servidores y servidoras que se consideran como trabajadores privados - que no participan en la función pública (artículo 112 LGAP).

De la Autonomía del Régimen de Empleo Público. Como lo señalaba el Dr. Mario Blanco Vado[5], con motivo de la Resolución de la Sala Constitucional, Voto 1696-92, desde hace ya bastantes años, una parte de la doctrina nacional ha considerado de importancia la discusión respecto a la naturaleza de la relación de empleo público, y aunque para algunos tratadistas esta discusión se inicia a partir de la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública, asegura el Dr. Blanco, esto es en apariencia, dado que en honor a la verdad el contenido real de la controversia académica se ha centrado, desde antes de 1949, en la determinación de lo que puede o no considerarse como la voluntad del constituyente de 1949, respecto al tema, con la discusión de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política.

Pese a la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública, no ha existido uniformidad en la aplicación de la normativa que rige el actuar del Régimen de Empleo Público. En sentencia del año 1989 de la Sala Segunda, trazaba de forma tímida un principio jurisprudencial de que en la función pública opera un régimen de empleo público, diferente del derecho laboral común, con peculiaridades propias y hasta contrapuestas al régimen laboral de empresa privada.

> "Por consiguiente, y en relación con los argumentos esgrimidos por el distinguido Profesional que actúa como apoderado especial judicial del recurrente, en torno a los principios de la norma más favorable, irrenunciabilidad de derechos y contenido mínimo más beneficiosos, entre otros, precisa señalar que éstos, al igual que los preceptos del Código de Trabajo, si bien se imponen en el sector privado, no es dable

5 Blanco Vado, Mario A. Comentario a la Sentencia N°. 1696-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Artículo publicado en IVSTITIA, Año 6, Número 70, editada por IVSTITIA S.A. San José, Octubre de 1992. Pag. 1

> aplicarlos íntegramente en tratándose de relaciones entre el Estado y sus servidores, pues en tal evento, son las disposiciones administrativas correspondientes, las que figuran como fuente de derecho principal". (SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Nº 135 de las 9:30 hrs. de 30 de agosto de 1989).

Es hasta el año de 1992, que la Sala Constitucional, mediante Resolución Número 1696-92, aparta por completo las orientaciones jurisprudenciales de mayor relevancia en la materia, y declara, sin equívoco, que conforme a las orientaciones constitucionales vigentes, la relación de empleo entre la administración pública y sus servidores tiene "criterios propios o especiales" que impiden la aplicación de los institutos laborales en materia colectiva, arbitraje obligatorio incluido, los cuales fueron establecidos como derivaciones de un marco constitucional anterior y distinto al actual, y para relaciones de naturaleza privada.

En esta dirección la Sala Constitucional, expresó:

> "Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes.
>
> VIII. No duda la Sala en señalar la existencia de un distinto ordenamiento jurídico a partir de 1949, no obstante que en muchos temas se dio reiteración de lo que la fecha había venido rigiendo, porque a pesar de la parca redacción del artículo 191 y del Transitorio al artículo 140, inciso 2), ambos de la Constitución Política, el examen de las discusiones de esas normas nos permiten establecer que existe un mandato y no simple recomendación para aplicar a esa relación de empleo entre la administración pública y sus servidores, criterios propios o especiales. ... pero en todo caso, debe quedar claro que la confusión existente en la Asamblea Nacional Constituyente de utilizar y mencionar el Código de Trabajo en la Constitución lo era para establecer, de alguna forma, un parámetro normativo que rigiera el fin de la relación de trabajo y no como se ha querido entender, que sus principios y normas inspiran y rigen la relación entre el Estado y el servidor público. (...). XI en opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate de la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos".

De este modo, salvo lo expresamente regulado en temas de derecho colectivo como la huelga, la conciliación, el arbitraje, las convenciones colectivas, etc., así como la aplicación de diversos institutos jurídicos en materia de derecho individual, el Código de Trabajo y otros instrumentos normativos de carácter no estatutario, se constituyen en fuente de derecho de índole supletoria en las relaciones entre el Estado y sus servidores y servidoras. No es hasta hace pocos años, que se crea una jurisdicción especializada, lo que generó confusiones, incluso entre los propios jueces laborales, que desconocían que el Régimen de Empleo Público se debía regular por sus propios institutos jurídicos.

Antecedentes en el ámbito legislativo. La claridad con la que define la jurisprudencia la Autonomía del derecho del Empleo Público, encontró eco en la Asamblea Legislativa donde comenzaron a gestarse proyectos de ley, interesados en regular el Régimen Especial de Empleo Público. Lamentablemente a la fecha, ninguno de estos proyectos ha logrado el acuerdo necesario para convertirse en ley, más adelante haremos referencia de ello, siendo de interés por el momento identificar solamente proyectos que llegaron a la corriente legislativa en esta materia.

Número de Proyecto	Nombre	Fecha Ingreso	Fecha Vencimiento
11888	Ley del Régimen de Empleo Público	28/04/1994	01/02/1996
13284	Ley del Régimen de Empleo Público	08/09/1998	27/09/2000
15290	Ley General de la Relación Pública de Servicio y modificación del Estatuto de Servicio Civil, Ley Nº 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus reformas	17/12/2009	
15290	Ley del Régimen de Empleo Público	16/06/2003	16/06/2007 **Fecha cuatrienal:** 17/12/2013

De la polarización del Régimen de Empleo Público. Otra característica que marca el Régimen de Empleo Público en nuestro país, como lo señaló la Contraloría[6] es que si bien el origen del régimen de empleo público, se ubica en la Constitución Política, ese hecho no ha impedido que en la práctica exista una diversidad de sistemas de empleo, lo que per se no debería ser cuestionable, siempre y cuando, se tratara de sistemas que respondan a una vinculación clara entre el quehacer institucional y el entorno en el que se desenvuelve, garantizando la eficiencia de la Administración para satisfacer la ejecución de un fin público, aunque ello no obsta para que los principios que rijan el sistema se apliquen indistintamente del tipo de servicio que presta el ente u órgano.

Se puede señalar que en el país existen dos regímenes claramente diferenciados, el operado por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y aplicado al Gobierno Central con su propio

6 Montoya, Rocío" Situación del empleo público costarricense" publicado en ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 269-291, 2010. Pag. 270

marco regulador y sistema de empleo, y el del llamado sector descentralizado, que se rige en muchos casos, por convenciones colectivas y estatutos particulares, adoptados por cada institución, según sus competencias.

El Estatuto del Servicio Civil se aplica para la gestión del 55% aproximadamente de los y las empleadas públicas, quedando el 45% restante regulado por instrumentos jurídicos propios de las entidades descentralizadas, autónomas y otras, situación que repercute especialmente sobre el subsistema de compensación. Es precisamente esta preocupación la que da fundamento a la propuesta que elabora la Contraloría y que avala esta institución, sobre la necesidad de definir una Rectoría en Materia de Régimen de Empleo, que coordine y regule la organización del Sistema, que articule todos los componentes orgánicos y funcionales de este Régimen.

El empleo público es un sistema con componentes orgánicos y funcionales propios, entre ellos la gestión del recurso humano que se compone de una serie de subsistemas:

- subsistema referente a la Organización del Trabajo
- subsistema de la Gestión del Empleo.
- gestión del Rendimiento
- subsistema de la Gestión de la Compensación
- subsistema de Gestión del Desarrollo.
- subsistema de las Relaciones Humanas y Sociales

Conclusiones generales de los informes emitidos por de la Contraloría General de la República en materia de Empleo Público[7]. De modo general, la Contraloría determinó que la existencia de varios regímenes de empleo y la falta de una rectoría que permita definir claramente los componentes orgánicos del sistema y su orientación, se plantea que "no se perciben políticas ni acciones estratégicas a nivel de Estado, que procuren un abordaje integral de la problemática del empleo público, sino que corresponden a esfuerzos aislados que atienden un sector específico, en una gran mayoría orientados a las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y que por tanto no tienen incidencia en el resto de la Administración Pública.

La carencia de una política de Estado en materia de empleo público, indudablemente, genera un serio problema en la gestión institucional y por supuesto en la gestión del potencial humano.

La Contraloría emite una serie de recomendaciones generales que se concretan en las acciones siguientes:

> Que la gestión de la administración pública esté guiada con políticas de empleo público de carácter integral.
>
> Que estas políticas trasciendan los períodos de gobierno, es decir, deben ser de mediano y largo plazo, para que las reformas sean sostenibles.

7 Montoya, Rocío" Situación del empleo público costarricense" publicado en ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 269-291, 2010. Pag. 274

Asimismo, deben ser de aplicación nacional, sectorial e institucional, de forma tal que se corrijan las desviaciones e inequidades que se presentan en los diferentes instrumentos jurídicos utilizados para la administración de los recursos humanos en el sector público, y se procure la eficiencia en la función pública.

También se requiere que la administración activa evalúe la gestión en esa materia, a efecto de establecer medidas que promuevan mejoras en los componentes funcionales del sistema de recursos humanos propios de cada entidad u órgano público.

Y, finalmente, deben desarrollar y fortalecer los sistemas de evaluación de resultados y de rendición de cuentas en los funcionarios públicos.

De la rectoría y su marco normativo. El autor Rolando Bolaños Garita8, analiza el tema de la Rectoría propuesta por la Contraloría, señalando que dicha posición encuentra sustento en la potestad de dirección pública con que cuentan los jerarcas políticos que se consagran tanto en la Constitución Política en los artículos 11 y 188 como en la Ley General de la Administración Pública, que señala en el artículo 26 inciso a) que el o la Presidenta de la República tiene la facultad de ejercer, dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada; señalando el artículo siguiente que corresponderá a los ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizado, del respectivo ramo.

Un desarrollo posterior, que da sustento a la posición de Rectoría se contempla en los Decretos 14184-PLAN con el que Crea Subsistema Dirección y Planificación Sectorial, derogado por el D*ecreto Ejecutivo N° 34582 del 4 de junio de 2008,* Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Dos aspectos, continúa Bolaños, se consideran dignos de rescatar de este último Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, y las Rectorías plasmadas en el artículo 4 y las directrices intersubjetivas definidas en el artículo[8]. En este sentido señala el autor, que aparece entonces una definición que no deja de ser importante, muy a pesar de ser reconocida y aplicada en nuestro país desde mediados de los años 70 según los trabajos de Meoño Segura, la cual es la de Rectoría, yuxtaponiéndose ésta de manera perfecta con el término de Sectores, pues la primera corresponde a la definición de potestades que se tiene sobre estos últimos. Establece por lo tanto dicho Reglamento:

"Artículo 4º—Rectorías. Entiéndase por rectoría la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con el ministro del ramo para definir y conducir las estrategias y las políticas públicas de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas.

Para lograr esto, el Poder Ejecutivo deberá coordinar, dar seguimiento y evaluar los resultados de las diferentes actividades que realicen las instituciones de cada sector para ejecutar las políticas públicas sectoriales.

8 Bolaños Garita, Rolando "Dirección gubernativa y rectoría del empleo público, entre disparidades y el encuadre técnico-jurídico para lograrlo", publicado en la revista Ciencias Económicas 30-No.2: 2012 / 219-238 / ISSN: 0252-952. Pag.226

> En determinadas materias de especial interés para el Estado, como salud, educación y seguridad pública, la rectoría del Poder Ejecutivo, como forma de acción estatal, puede extenderse al ámbito privado de conformidad con la ley."

En este sentido, concluye Bolaños, la rectoría o dirección gubernativa, recae en la figura principalmente de la Ministra o Ministro Rector de Sector que corresponda, por lo cual, vía decreto ejecutivo, deberá crearse el Sector de actividad administrativa que requiera "dirigirse" con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo, o sea, según criterios de planificación nacional, Sector este que, como ya pudo denotarse, aglutinaría las instancias de la Administración Central y Descentralizada.

Criterio emitido por la Sala Constitucional en relación con la autonomía administrativa concedida a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política. La Sala Constitucional, en voto número 3309-94 de las 15:00 del 5 de julio de 1994 al referirse al régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política dispuso:

> "...*ni las potestades de gobierno que hoy ejerce el Poder Ejecutivo Central, ni las de administración que se reservaron a las entidades descentralizadas, pretendieron nunca dejar al libre albedrío de éstas últimas la política laboral y con ello constituir dos o muchos más regímenes de servicio público en detrimento de los funcionarios y empleados de la administración central(…)".*

Defensoría llama a todos los sectores al diálogo. La Defensoría, en relación con la situación que se suscitó entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las agrupaciones gremiales representantes, en el marco de la discusión del Anteproyecto de Ley denominado "Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público", y considerando los vastos informes y recomendaciones de la Contraloría sobre el tema, realizó un vehemente llamado al Gobierno, al sector sindical y a los y las funcionarias del sector público sin afiliación a este sector, a entablar el diálogo de manera pronta y oportuna, a efectos de construir una propuesta integral para enfrentar de una vez por todas los problemas estructurales en materia de remuneración del sector público, cuya solución ha sido por años postergada.

En este sentido, para la Defensoría, llegó la hora de dar inicio al proceso de corregir las distorsiones provocadas por la falta de dirección y coordinación política, pero además se advierte que el componente salaria es tan solo uno de los temas pendientes de revisión en la inexistente política nacional de empleo público.

Está Institución considera que no deberían tomarse decisiones en un tema de esta magnitud, sin antes haber transitado por un proceso de discusión y reflexión profunda con los sectores involucrados. (gremios y organizaciones representativas de los intereses de los y las trabajadores, instancias técnicas de base de las instituciones públicas -como las Oficinas de RRHH y otras unidades especializadas en el campo del empleo público, para de manera conjunta construir la ruta a transitar en el corto, mediano y largo plazo para enfrentar con responsabilidad está deuda. Las recomendaciones y estudios de la Contraloría constituyen un aporte valioso y un pendiente para las instancias competentes. En este sentido, la Defensoría considera que existe abundante material en materia de técnica jurídica y administrativa, que debe ser

retomado para la discusión tanto por las autoridades de Gobierno como los distintos grupos y sectores involucrados y asumir de una vez por los las responsabilidades postergadas.

Si bien, lo deseable es que el país lograra consolidar una reforma legal que desarrolle el tema de Empleo Público, lo cierto es que la ausencia de una norma no debe ser obstáculo, para que el Gobierno, establezca la Rectoría en el tema, que lo desarrolle como un sistema y adopte las medidas necesarias en relación con los componentes orgánicos y funcionales previamente descritos. La Defensoría, por tanto reconoce la necesidad y coincide con la posición de la Contraloría, de que ante una ausencia normativa especial, que defina al órgano competente para regir sobre el Régimen de Empleo Público, el Gobierno, aplique las herramientas normativas existentes y defina el ente Rector.

La Rectoría Política en esta materia recientemente la ostenta el MIDEPLAN, y esta se presenta, como una solución viable, para dar inicio a un abordaje serio sobre el tema, por lo que esta Defensoría recomienda, que el primer paso a realizar en este proceso, sea la definición de competencias de los diversos órganos involucrados en este proceso. Se requiere un abordaje integral sobre la situación particular de la Dirección General del Servicio Civil, y que se revise la conveniencia de que este órgano técnico este ubicado actualmente en el Ministerio de la Presidencia.

En igual sentido, se requiere adoptar una posición en relación sobre el caso particular de la Autoridad Presupuestaria, a la que la Contraloría dedicó todo un informe, y cuya competencia se diluye entre un órgano asesor presupuestario y un órgano técnico en régimen de Empleo Público, de alcances limitados. Por la envergadura de las tareas pendientes, es conveniente que el Gobierno, convoque a mesas de trabajo conjunto, en donde se aborden los diversos temas que componen el sistema de Empleo Público.

La discusión de las reformas y mejoras que requiere el Régimen de Empleo Público, contiene temas de gran impacto que requiere el acercamiento de posiciones entre las, pero el país está urgido de decisiones, para ello se requiere llegar a acuerdos. Sin embargo, tiene también claro esta Defensoría que existen muchos otros temas sobre los que habrá amplio consenso entre los sectores involucrados, conscientes de la necesidad de desarrollar políticas y un sistema de gestión moderno y eficiente de Recursos Humanos, adaptado a las necesidades actuales de la administración pública, que sin duda alguna tendrá un efecto directo sobre la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Salario Único en el Sector Público, un análisis desde la perspectiva de la Defensoría. En el año 2010 la Defensoría inició una investigación sobre el tema del *"salario único en el Sector Público"* a raíz de una denuncia presentada por representantes de los Sindicatos del Instituto Nacional de Seguros-UPINS, Banco Popular y de Desarrollo Comunal-UNPROBANPO-Sindicato de Profesionales, Técnicos y Similares, Banco Nacional de Costa Rica -SEBANA, Sindicato de Empleados y la Asociación de Profesionales.

Correspondió a la Dirección de Asuntos Laborales el trámite de investigación bajo el número de Expediente 68403-2010-SI. El estudio dio inicio con la convocatoria a los Sindicatos interesados, con la finalidad de establecer sesiones de trabajo con el sector interesado. Igualmente se contó con participación de la ANEP, la APSE, entre otras agrupaciones sindicales interesadas en el estudio del tema. Para la abordaje del caso, la Defensoría realizó una serie de conversaciones abiertas al público, con el fin de dar a conocer el *tema del salario único*, y la

forma en que este mecanismo de retribución salarial empezó a aplicarse en algunos de los Bancos del Sistema Bancario Nacional, incluido el Banco Central de Costa Rica, y otras dependencias como la ARESEP y la Contraloría General de la República. En este proceso se contó, adicionalmente con la participación de personas estudiosas del tema, como el Catedrático de la UCR, Dr. José Luis Vega Carballo, quien desarrolló una amplia exposición sobre el tema.

Como parte de la investigación, la Defensoría también analizó los Informes rendidos por la Contraloría en Materia de Empleo Público[9]. También formaron parte de este estudio, los Proyectos de Ley, presentados a la corriente legislativa, Expediente No. 17.628, titulado "Ley General de la Relación Pública de Servicio y Modificación del Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus Reformas." Y el "Anteproyecto de Ley para el Ordenamiento de las Retribuciones Adicionales al Salario Base del Sector Público, recientemente sugerido por el Gobierne la República y mencionados anteriormente.

Formó parte también del estudio documental, el Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana, denominado *"Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana".* [10] En este documento se hizo una evaluación de las diferentes Direcciones Generales de Servicio Civil de cada uno de los países. Se describe en esta investigación un análisis de lo que ocurre en cada uno de los países, incluido Costa Rica.

Finalmente fueron analizados los criterios emitidos por la Procuraduría mediante la Opinión Jurídica OJ-119-2003 del 23 de julio del 2003, C-190-2004 del 11 de junio del 2004, C-143-2005 del 22 de abril del 2005, C-195-2005 del 20 de mayo del 2005, el dictamen C-182-2007 del 11 de junio del 2007 y el Dictamen C-018-2010 del 25 de enero del 2010, entre otros más que vienen analizando este tema desde el año 2003.

¿Qué se entiende por salario único? La Contraloría en uno de sus Informes[11] incorpora una definición del *modelo de salario único o salario global.* Este concepto se construye del estudio a una muestra de 6 Grupos de Instituciones: Grupo 1: Instituciones que brindan servicios públicos remunerados, Grupo 2: Instituciones cuyo ámbito de operación está en el mercado financiero, Grupo 3: Instituciones cuyo campo de acción es la esfera social, Grupo 4: Instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, Grupo 5: Instituciones que brindan servicios de educación superior, Grupo 6: Instituciones del Régimen Municipal.

De la implementación del modelo –a partir del año 1999 en adelante- en algunas de las Instituciones evaluadas, la CGR construye una definición de salario único o salario global:

> "El modelo de salario único o salario global, elaborado para los efectos de este estudio, se fundamenta en las experiencias en la aplicación de dicho esquema en algu-

9 DFOE-PGAA-IF-65-2009 del 2010 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa sobre "La Gestión del Estado en Materia de Empleo Público en Procura de la Eficiencia Administrativa"; Informe DFOE-PGAA-4-2009 2009, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, "Sobre la Función de Rectoría en Materia de Empleo Público y la Gestión de Competencias de la Dirección General de Servicio Civil"; Estudio Salarial 4-UGPH-2010 2010 y el Informe No. DFOE-SOC-IF-11-2012 del 14 de diciembre del 2012, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, "Informe sobre Pluses Salariales en la CCSS.

10 Informe Barómetro Servicio Civil y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana. Coauspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID, Gobierno de España) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Año 2009.

11 Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009 del 29 de enero del 2010, Contraloría General de la República, 2010.

nas dependencias del Sector Público, y con el fin de analizar el impacto que podría tener la adopción de este modelo en las finanzas públicas.

En general, algunas instituciones del Sector Público han impulsado este esquema, bajo la premisa de que el mismo sea una forma de atraer y mantener personal calificado en sus nóminas, como un mecanismo para hacer frente a mercados salariales competitivos; además, a partir de este esquema, las instituciones buscan garantizar la competitividad externa, mediante la definición de un percentil objetivo sobre el cual se ubicarán los salarios de la institución, según una comparación que realizan con el resto de dependencias del sector del sector en que desarrollan su actividad. Igualmente, se pretende asegurar la equidad interna, de manera tal que a un mayor nivel de responsabilidad se perciba una mayor remuneración, y en puestos cuyas funciones sean similares o equivalentes, se retribuya un salario muy parecido o igual.

Asimismo para la determinación de sus remuneraciones, el modelo se basa en la revisión periódica de los salarios del mercado de instituciones públicas y privadas que desarrollan una actividad afín, procurando ubicarse en el percentil 45 o 50 (P45 o P50) permitiendo hasta un máximo de P75 en casos específicos, con un ajuste salarial semestral, según la variación del índice de precios y una actualización del salario único cada tres años, de acuerdo con datos del mercado, en uno de los modelos. Otro de los esquemas ubica los salarios de la clase gerencial en el P45 y el resto de los funcionarios en el P50, reconociendo un ajuste salarial anual del 60% de la variación del índice de precios y actualización anual con estudios de mercado."

Conclusiones y recomendaciones de la CGR: Las recomendaciones hechas por la CGR están dirigidas a la Presidencia de la República a fin de que proceda a ordenar la formulación de políticas, directrices y lineamientos en materia de empleo público que sean aplicables a toda la Administración Pública, de forma tal que se estandarice y homologue los diferentes instrumentos jurídicos utilizados en la administración de recursos humanos en el Sector Público, y para realizar un análisis de los esquemas de compensaciones salariales vigentes en la Administración Pública, a fin de establecer un modelo que elimine las disparidades que genera el esquema más utilizado en compensación, sea el de salario base más pluses.

Sobre los hallazgos encontrados por la Defensoría en la investigación desarrollada:

1. Que la modalidad de salario único o global, es una remuneración total que sustituye al sistema de monto base más pagos adicionales (o pluses) por antigüedad, dedicación exclusiva o carrera profesional, entre otros más rubros.

2. Que el salario único o global se ha venido implementando en dependencias del Sector Público, Bancos del Sistema Bancario Nacional, Municipalidades, Empresas Públicas, Ministerios de Gobierno desde hace 14 años. El Banco Central de Costa Rica fue el primero en aplicarlo al personal de primer ingreso a partir del 1 de enero de 1999, siendo que una de las razones que tuvo la Junta Directiva para implementarlo refiere a que la entidad requería personal para administrar las reservas monetarias internacionales y para el desarrollo del sistema nacional de pagos electrónicos, entre otras tareas más, y no podía ofrecer salarios competitivos de mercado. Posteriormente, se estableció la posibilidad para que las y los funcionarios antiguos con modalidad de salario más pluses, pudieran trasladarse a esta nueva modalidad. (Véase el Periódico La Nación del 22 de setiembre del 2010. "Salario

Único gana terreno en las entidades Públicas").

3. Otras de las Dependencias que utilizan éste sistema salarial son el SINART -Sistema Nacional de Radio y Televisión- JUPEMA -Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional-, CGR, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, ARESEP, INS-Bancrédito Pensiones OPS e INS entre otras.

4. Que la decisión tomada en algunos Bancos del Sistema Bancario Nacional, como el BCR, el Banco Popular, BNCR, para implementar el modelo de salario único encuentra respaldo en que los Bancos Estatales gozan de la facultad por Ley, para establecer sus propias estructuras salariales, por lo que pueden determinar su propio sistema de remuneración, en aras de que estos respondan a criterios de productividad y competitividad. (Véase al respecto los Dictámenes C-278-2004 del 4 de octubre del 2004 y C-182-2007 del 11 de junio del 2007 dados por la Procuraduría General de la República).

5. Que en el caso del INS, el BNCR, el BCR y Popular, se utilizó la figura de la Convención Colectiva para introducir una reforma con la finalidad de implementar el sistema de remuneración salarial denominado *"salario único"* para los empleados de estas Dependencias. Así las justificaciones dadas por estas Instituciones son las siguientes:

En el caso del INS informó el Presidente Ejecutivo que la Junta Directiva de esa Institución, adoptó un acuerdo en la Sesión No. 9005 del 14 de junio del 2010[12] en relación con el sistema de salario único. Al respecto señaló lo siguiente:

> "…Como es conocido por todos, el compromiso del país al suscribir el Tratado de Libre Comercio REPUBLICA DOMINICANA-CENTROAMERICA-ESTADOS UNIDOS (CAFTA-DR-USA) que para el tema de seguros *acuerda lo siguiente: "...
>
> ....Este compromiso internacional es el que da origen a la promulgación de la Ley No. 8653 Ley Reguladora del Mercado de Seguros que entra en vigencia el 7 de agosto de 2008...
>
> ...Esta situación obliga a la institución a reformular su actuación en el mercado, ahora en competencia, pues no cuenta el INS con las mismas facilidades comerciales con que cuentan las empresas privadas y tiene que hacer un esfuerzo fuera de lo común para reducir precios de sus tarifas y para no perder su clientela."

En el acta enviada por el INS correspondiente a la Sesión N° 9005 del 14 de junio del 2010, celebrada por su Junta Directiva, sus miembros discutieron el tema de salario único, siendo que externaron los siguientes criterios:

> "…Si nosotros queremos que el Instituto tenga posibilidades de competir con éxito, tenemos que buscar formas alternativas que nos permitan, que por lo menos el personal de nuevo ingreso, se vaya adaptando a un sistema salarial que nos permita ser competitivos. Por eso decía que con estos datos, es de elemental comprensión el asunto.

12 Véase Oficio PE-2010-01588 del 10 de noviembre del 2010, Presidencia Ejecutiva del INS, que corre al folio 374 y siguientes del Expediente No. 68403-2010-Defensoría de los Habitantes.

Dentro de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, que es la nueva ley que se aprobó y que permitió la competencia en el mercado abierto de seguros, se contiene la Ley del Instituto Nacional de Seguros en su Artículo 5, inciso a), numeral 11) establece claramente que es potestad de la Junta Directiva aprobar y modificar su normativa interna en materia de administración del recurso humano y políticas de remuneración. Esta es una Ley especial y posterior a lo que anteriormente estaba en vigencia.

La propuesta que se trae es que con base en ese artículo, la Junta Directiva apruebe el esquema de salario único, consistente en una remuneración de mercado sujeta a los parámetros del Código de Trabajo, aplicable según las características específicas del puesto a desempeñar y solicitar a la Gerencia que proceda a definir el marco operativo del mismo, obviamente concentrando todos los elementos que alrededor se tengan que genera.

El acuerdo de la Junta Directiva del INS, fue tomado por unanimidad de sus miembros, señalando lo siguiente:

> "1.-Instruir a la Gerencia para que implemente un sistema de salario único de cara a la competencia sujeto a los parámetros de mercado y del Código de Trabajo, como un mecanismo diferente para contratar personal de nuevo ingreso y para el personal existente que desee acogerse a este sistema.
>
> 2.-Comisionar a la Secretaría de Actas para que proceda a comunicar el presente acuerdo, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Actas, Sesiones y Acuerdos de Junta Directiva."

En el caso del Banco Popular el salario único existe desde el año 2001 y se aplica a todas y todos los trabajadores que ingresaron a la entidad posterior al 27 de junio de ese año, así lo confirmó el Gerente General Corporativo de esa entidad bancaria, mediante el envío del Oficio GGC-1191-2010 de fecha 09 de julio del 2010. En la respuesta brindada a la Defensoría indicó:

> [13]...."Los salarios de todas las categorías de puestos en la entidad están por encima de los salarios mínimos, establecidos por el Ministerio de Trabajo, sea que se trate de salarios compuestos (base más pluses) o bien de salarios totales (únicos), y se incrementan en forma semestral de conformidad con el indicador de precios del consumidor (IPC).
>
> La fijación del salario único responde a los estudios de mercado del sector financiero nacional, y el salario bases más pluses, en la actualidad reconoce un rubro de antigüedad según los parámetros de la Convención Colectiva, a quienes ingresaron antes del 217 de junio del 2001, además de que tienen aumentos semestrales por el IPC.
>
> En el año 2007 la Sala Constitucional estimó como inconstitucionales algunos beneficios que otorgaba la Convención Colectiva de trabajo, tales como el mérito o bien el quinquenio.

13 Véase Oficio GGC-1191-2010 suscrito por el Lic. Gerardo Porras Sanabria, Gerente General Corporativo del BPDC, de fecha 09 de julio del 2010, que corre al folio 356 y siguientes del Expediente No.68403-2010 llevado en la Defensoría de los Habitantes.

> ...lo que se dio fue una negociación con el representante de los trabajadores el SIBANPO, para que el trabajador que tuviese salario base más pluses, se pasara al esquema de salario único, tomando en cuenta que en el año 2006 la Sala Constitucional eliminó el rubro denominado méritos, que constituye un plus al salario base, el cual se adhirió en forma complementaria al salario base como un derecho jurídicamente consolidado, pero que al perder el sustento convencional para su pago dada su declaratoria de inconstitucionalidad, provoca que sea factible su eliminación total a través de una indemnización, según lo expuso la Contraloría General de la República en su Oficio DAGJ-1353-2007 (12976) del 2 de noviembre de 2007. En ese sentido, el salario único no tiene componentes, no tiene una base, es un salario de mercado competitivo en un ambiente altamente de competencia como el bancario. Desde que se implementó el esquema para que los trabajadores se cambiaran de metodología de pago, se trasladaron 134 empleados. En total la entidad tiene bajo la modalidad de salario único a 1839 empleados y bajo el esquema de base más pluses a 1179 personas con corte al sétimo período 2010.
>
> *No tenemos evidencia de que alguien se haya opuesto al traslado, pues nadie fue coaccionado, el asunto obedeció a una decisión personal del trabajador. Incluso el citado transitorio de "Migración Voluntaria a Salario Único" dice que las jefaturas deberán abstenerse de prácticas que tiendan a inducir a los trabajadores para que se acojan a la migración salarial, pudiendo configurarse alguna responsabilidad disciplinaria de la Jefatura que haya hecho alguna presión para el traslado..."*

El Banco Nacional de Costa Rica Informó el Sindicato de Empleados (SEBANA), que la Reforma de la Convención Colectiva de Trabajo, se pactó por un plazo de tres años, que comprende el período del 17 de agosto del 2006 hasta el 17 de agosto del 2009, con fundamento en el inciso e) del artículo 58 del Código de Trabajo y el numeral 82 de esa misma Convención, se solicitó al Gerente General iniciar la negociación. En el Oficio al Gerente General se le informa el interés del Sindicato de renegociar varios artículos de la Convención e incorporar un nuevo Capítulo sobre: "Procedimiento Común para investigar quejas y denuncias por Acoso u Hostigamiento Sexual y/o Laboral".

Sin embargo, luego de varios meses la negociación se estancó, el nuevo Gerente General, informó al Sindicato de la necesidad de negociar un primer y único punto: *La aprobación del Salario Único*, condición que indica el Sindicato fue considerada por el patrono como imprescindible para continuar con la negociación. En abril del 2010 el Gerente General a.i., remite al Sindicato una propuesta denominada "Propuesta de implementación de un esquema de Salario Único en el Banco Nacional, de fecha 26 de marzo del 2010.

Lo anterior, motivó que SEBANA[14] interpusiera ante la OIT al Comité de Libertades Sindicales en Ginebra, Suiza una queja contra el Estado Costarricense por violación a las libertades sindicales y al derecho de negociación colectiva, en mayo del 2010, que a la fecha se encuentra en trámite.

La fundamentación hecha por el BNCR sobre la *Propuesta de salario único* [15]indica:

---

14 Véase folios Nos. 521 al 537 del Expediente No. 68403-2010-SI-DHR.

15 Véase "Propuesta de Implementación de un esquema de Salario Único en el Banco Nacional" en el Expediente No. 68403-2010-SI de la Defensoría de los Habitantes. Folios 547-635.

…"El Mercado Financiero Costarricense cuenta actualmente con una gran cantidad de instituciones financieras, tanto privadas como públicas, que compiten entre sí por atraer y mantener personal calificado; con el fin de obtener resultados satisfactorios en el cumplimiento de sus metas y objetivos. Es por esto que las instituciones financieras privadas, y la mayoría de las públicas, tienen implementados esquemas de remuneración de mercado (salarios únicos o globales), los cuales les dan una ventaja competitiva para atraer el mejor recurso humano disponible.

La estructura salarial actual del Banco Nacional está constituida por un salario base más una serie de pluses, tales como: antigüedad, méritos, dedicación exclusiva y prohibición (ésta última en algunos puestos autorizados por Ley), y otros beneficios económicos de Convención Colectiva. Dicho esquema salarial no representa un medio idóneo para retener o atraer profesionales y técnicos calificados... es totalmente evidente la desventaja competitiva que tiene el Banco Nacional con respecto a los **salarios de contratación,** *ya que los montos que ofrece al personal de primer ingreso, son inferiores a los que pagan los principales competidores en el Sistema Financiero Costarricense.*

....En referencia de lo anterior y a instancias del Banco Nacional, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Contraloría General de la República se pronunció mediante el oficio DAJ-1015 de la siguiente manera:

"…Queda claro de los extremos dichos en sí resulta factible, con apego a la directriz[16] tantas veces citada, pensar en la posibilidad de que existan sistemas de remuneración distintos entre los bancos comerciales del Estado, que tales sistemas remuneración diferencias a lo interno respecto de los diversos niveles de funcionarios y que los parámetros o estudios para verificar las revisiones salariales tengan en consideración las remuneraciones en el sector financiero privado y ello, precisamente, por cuanto la directriz presidencial pretende el logro de dos objetivos básicos: la búsqueda de la eficiencia individual de los funcionarios de los bancos del Estado y la competitividad de los mismos frente a las entidades financieras privadas…" Por consiguiente, se le da la viabilidad a los bancos del Estado de competir salarialmente con el resto de los miembros del Sistema Financiero Costarricense.

Posteriormente, de forma complementaria y por razones de competitividad, se determinó también la conveniencia de incorporar un esquema de salario único, para todos los demás puestos de la Escala de Administración Superior (compuesta por el Gerente General, Subgerente General y Director Jurídico), así como los puestos pertenecientes a la Escala de Fiscalización Superior (Auditor General y Subauditor General); similar al esquema de remuneración que se le definió al puesto de Gerente General. Por esta razón, en el artículo 24, Sesión No. 11.232 del 20 de octubre del 2003, la Junta Directiva General del Banco Nacional aprobó la propuesta denominada Nuevas Escalas Salariales: Administración Superior y Fiscalización Superior (AS-FS), presentada por la extinta Dirección Corporativa Administrativa. En dicha propuesta, se propuso la creación de dos nuevas escalas que incorporan un esquema salarial,

16 Directriz No. 25 del Expresidente de la República José María Figueres Olsen, publicada en la página 15 de la Gaceta No. 204 del 23 de octubre de 1997.

con modalidad de salario único (de mercado), para cada uno de los puestos que los conforman."

En diciembre del 2010, el BNCR y el Sindicato SEBANA reanudaron las conversaciones, se renegocia la Convención Colectiva y la propuesta que había presentado la Gerencia General para introducir el salario único y surge una nueva propuesta. Por tal razón, en este Banco, se aplica la modalidad de salario único al personal de primer ingreso, a partir de febrero del 2011.

En el Banco de Costa Rica hasta el año 2003 no se contaba con Convención Colectiva, no fue sino a partir del año 2004 en que surge el estudio de una serie de temas para lograr una mejora sustancial en los salarios. Se introdujo entonces, una política salarial que *no es salario único,* pero que si incorpora un modelo salarial innovador, denominado *salario nominal que incluye el salario base más los pluses* donde los trabajadores de primer ingreso se ubicarían referenciados a la media del mercado, utilizando el percentil 50 de mercado, se definió entonces el nuevo escalafón utilizando para su revaloración un estudio de mercado cada dos años.

Se introdujeron tres categorías operativas, técnicas, para los mandos medios con la finalidad de que las y los trabajadores puedan ir surgiendo dentro de la Institución. Además de mecanismos de cumplimiento de requerimientos de los perfiles y puestos (becas, pasantías en universidades). Se construyeron los indicadores con herramientas para la valoración individual de los trabajadores.

Se valoró la posibilidad de suscribir la Primera Convención Colectiva para incorporar normas generales de respeto a los derechos adquiridos de las y los funcionarios con más años de servicio. Este instrumento se aprovechó para establecer lo relativo a las jornadas laborales y vacaciones. Se firma de la Convención Colectiva y posteriormente se renegocia en el año 2008. Estableciéndose cláusulas importantes en el articulado de la Convención Colectiva. Se citan algunos artículos que definen el salario nominal.

"Artículo 5:" *a) Retribuir a los empleados y empleados de forma equitativa en relación con el puesto que desempeñe y que desempeñen otros en el Banco, de acuerdo con los deberes, responsabilidades, competencias y otros factores generales estipulados en los perfiles de cada puesto. b) Establecer salarios que estén relacionados con los que paguen en puestos similares otras empresas financieras del mercado costarricense que se consideren competencia del Banco, de conformidad con los criterios técnicos apropiados. c) Ajustar los salarios por variaciones en el costo de vida. d) Procurar que los incrementos reales de los salarios sean acordes con las condiciones económicas y financieras del Banco. e) Motivar un alto desempeño y enfoque de las empleadas y los empleados hacia la productividad basada en el trabajo en equipo y la calidad y excelencia en el servicio al cliente.* "

En el artículo 6 define la revisión de salarios, señalando:

"Al final del primer semestre de cada año o con una periodicidad menor si así lo establece el Banco, se procederá a ajustar los salarios de acuerdo con las variaciones en el aumento en el costo de vida, correspondiente a dicho período, que señale el índice de Precios al Consumidor. Al final del segundo semestre de cada año, UNEBANCO y

> el Banco negociarán el correspondiente aumento salarial, considerando los resultados institucionales, procurando un aumento real de salarios. En todo caso, el ajuste en el segundo semestre no podrá ser inferior a la variación en el costo de vida, excepto que el Banco tenga pérdidas, en cuyo caso el Banco y UNEBANCO analizarán las posibilidades financieras de la Institución para aplicar el ajuste.

En el artículo 8 de la Convención, se establece un incentivo salarial por productividad, por lo que el Banco de Costa Rica acordó:

> "Establecer un sistema de evaluación del desempeño y productividad e incentivos económicos a sus empleadas y empleados. El sistema de evaluación, el importe económico del incentivo que se compensará, la periodicidad de los incentivos y las demás disposiciones del sistema, deberán ser reguladas y aprobados mediante un reglamento por la Junta Directiva General, previa audiencia a UNEBANCO y se regirá por las condiciones que se establezcan…"

El SINART. La Ley Orgánica expresamente faculta a la Junta Directiva para aprobar un régimen especial de retribución para su personal, esta disposición descansa en lo estipulado en el inciso f) del artículo 9 que técnicamente implica la configuración de un salario único." (Véase al respecto consulta evacuada en el Dictamen C-195-2005 del 20 de mayo del 2005, dictado por la Procuraduría General de la República).

En el caso de la ARESEP, mediante acuerdo 012-077-2009, de la Sesión Ordinaria 077-2009, celebrada por la Junta Directiva de la ARECEP, noviembre de 2009, se resolvió:

"1. Someter a consulta de los funcionarios de la Autoridad Reguladora y sus órganos desconcentrados la propuesta de modificación al inciso 1) del artículo 55 del Reglamento Autónomo de las Relaciones de Servicio entre la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, sus Órganos Desconcentrados y sus Funcionarios, de forma tal que se lea así:

Artículo 55.-Remuneración. La remuneración de los(as) funcionarios(as) se regirá por las siguientes disposiciones:

1.-Salario Global: será un único monto, en el cual se entienden incorporados pero no desglosados el pago de salario base, anualidades, la prohibición o la función especializada y la carrera profesional, cuando corresponda, siendo que el monto del salario será global hasta el término de la relación de servicio, sin poderse diferenciar cada uno de los rubros señalados. Bajo este régimen se contratarán todos los(as) funcionarios(as) que ingresen a la Institución luego de la entrada en vigencia de este Reglamento y los que a su solicitud expresa sea modificada su relación de servicio. En este último caso, la administración reconocerá el cambio a partir del primer día del mes siguiente de presentada la solicitud y sujeto a la disponibilidad del contenido presupuestario para tal efecto."

Del pago de Anualidades. Una de las razones sostenidas por la Contraloría en su informe, refiere al hecho de que *el pago de anualidades* [17] en la modalidad de *salario por pluses* es el mayor problema en el sistema de remuneración salarial aplicado en el Sector Público. Que el porcentaje que se cancela tiene una clara incidencia en el aumento de la planilla. Por el

17 Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009. Contraloría General de la República. "Informe sobre la Gestión del Estado en materia de Empleo Público en procura de la eficiencia administrativa." Páginas 24 al 27.

contrario, en el "salario único" se estableció que este monto no se reconoce, siendo que lo que se otorga es un monto global. Actualmente, las personas trabajadoras del Sector Público, que se encuentran bajo la *modalidad de salario único*, a quienes no se les ha reconocido el pago de anualidades, -desde el momento en que ingresaron a este tipo de pago salarial o que se trasladaron por propia voluntad del modelo de salario por pluses a salario único- ahora podrían beneficiadas a raíz del Voto de la Sala Segunda, Sentencia 293-2011 que resolvió que una o un funcionario aunque se encuentre bajo la modalidad de salario único, si se desempeña en una Institución del Sector Público tiene derecho a que se le reconozcan sus anualidades., ya que las anualidades son un derecho adquirido. Ello en razón de lo vigencia de la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Con esta sentencia, el modelo hasta ahora implementado de salario único, con la finalidad de lograr una reducción de la planilla, es incierto, en razón de que si todos y todas las trabajadoras del Sector Público interpusieran las denuncias oportunas ante los Juzgados Laborales, para lograr el reconocimiento y pago obligatorio de las anualidades dejadas de percibir, se desconoce los alcances del costo real de esta situación.

Surge entonces el interrogante para la Defensoría de que el modelo de *"salario único"* ya implementado en las dependencias citadas, resulte más caro que el modelo que actualmente rige de *salario por pluses***,** pues ahora, tenemos trabajadores y trabajadoras en esta modalidad a quienes se les reconoce aumentos mediante la realización de estudios de mercado y –a quienes se les debería de reconocer también el pago de anualidades, por lo que lejos de propiciar una reducción del costo de pa planilla, el resultado parece ser inverso, lo cual verificaremos con los estudios respectivos.

Considera la Defensoría, que las Instituciones del Sector Público, donde se ha adoptado esta modalidad salarial, deben de realizar en forma urgente los estudios oportunos y las proyecciones a futuro, para tener certeza del costo e implicaciones del modelo adoptado. En este sentido, la Defensoría continuará con la investigación y se harán las gestiones oportunas para notificar a cada Dependencia donde ya se implementa este sistema de salario único, con la finalidad de que se realicen los análisis respectivos para despejar estas preocupaciones.

Queda claro que el tema del empleo público es una tarea pendiente que debe atenderse con la urgencia que el caso amerita. Existen suficientes insumos para que se asuma esta responsabilidad de manera integral y con el concurso de todos los sectores involucrados y por supuesto respetando los derechos laborales de los y las trabajadoras.

Sobre las Convenciones Colectivas. Las Convenciones Colectivas han estado en el ojo de la tormenta, pues las dos iniciativas formuladas por el Gobierno de la República para dar cumplimiento a las recomendaciones dadas por el Informe de la Contraloría respecto a la necesidad de ordenar el tema salarial en el sector público, pareciera desconocer el rango legal que ostentan las convenciones dentro de nuestro ordenamiento jurídico costarricense.

De acuerdo a información de MIDEPLAN,[18] el Sector Público cuenta con diez y nueve convenciones colectivas vigentes producto de la negociación entre representantes de los y las trabajadoras el Estado como patrono, donde se han pactado beneficios laborales para los y las trabajadoras de esas dependencias.

18 MIDEPLAN. "Estado de Situación en Materia de Salarios y Remuneraciones del Sector Público Costarricense", Páginas 12 a la 16.

Cuentan con convención colectiva las siguientes instituciones: la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), el INS, RECOPE, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Junta de Protección Social (JPS), JAPDEVA. BNCR. UCR, UNA. Banco Crédito Agrícola de Cartago, CNP, Instituto Tecnológico, Registro Nacional, Imprenta Nacional, BCR, Correos de Costa Rica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco Central de Costa Rica, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

En el caso de las Municipalidades, tienen Convención Colectiva 51 de las 81 Corporaciones Municipales existentes: Acosta, Abangares, Aguirre, Alajuelita, Aserrí, Atenas, La Cruz, La Unión, Carrillo, Cartago, Coronado, Corredores, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, Grecia, Guácimo, Golfito, El Guarco, Garabito, Heredia, Liberia, Limón, Matina, Montes de Oca, Montes de Oro, Mora, Moravia, Nicoya, Oreamuno, Orotina, Osa, Talamanca, Tibás, Tilarán, Turrialba, Paraíso, Pérez Zeledón, Pococí, Puntarenas, Puriscal, Palmares, Santa Cruz, San Carlos, San José, San Mateo, San Ramón, Santa Ana, Siquirres.

Naturaleza Jurídica de las convenciones colectivas: Son un instrumento claramente protegido en nuestra Constitución Política, el artículo 62 establece:

> "Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados"

En igual sentido, el Código de Trabajo también regula en su Capítulo Tercero, artículos del 54 al 62 desarrolla las regulaciones que cobijan a las Convenciones Colectivas. Haciendo eco de la disposición constitucional, en el artículo 54 se establece:

> *"Artículo 54.- Convención Colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos,* con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste.
>
> La convención colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte.
>
> En toda convención colectiva deben entenderse incluidas, por lo menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por nuestro país. "

*L*a Convención Colectiva es un contrato, con fuerza de ley, que se suscribe entre un patrono y un sindicato, y regir erga omnes (para todos), no sólo para las y los trabajadores que en el momento de entrar en vigencia laboran para el ente u órgano, sino también a futuro. En tanto esté vigente la Convención, rige para todo el personal.

El artículo 55 del Código de Trabajo otorga a las estipulaciones de la Convención Colectiva fuerza de ley, para las partes contratantes, y señala la obligatoriedad en el cumplimiento de lo negociado:

"Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para:

a. Las partes que la han suscrito, justificando su personería de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51;

b. Todas las personas que en el momento de entrar en vigor trabajen en la empresa, empresas o centro de producción a que el pacto se refiera, en lo que aquéllas resulten favorecidas y aun cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que lo hubieren celebrado, y

c. Las que concierten en lo futuro contratos individuales o colectivos dentro de la misma empresa, empresas o centro de producción afectados por el pacto, en el concepto de que dichos contratos no podrán celebrarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en la convención colectiva."

En conclusión para las Defensoría, en tanto esté vigente la Convención Colectiva los beneficios pactados económicos y sociales rigen para todo el personal de la dependencia estatal[19]. De las normas transcritas, se desprende con absoluta claridad que, la figura en estudio posee la fuerza de ley profesional y en consecuencia, tiene la innegable virtud de obligar, a quienes la suscribieron, a cumplir a cabalidad lo dispuesto. El Sindicato que ha negociado en representación de las y los afiliados, así como todo el personal, son garantes de su cumplimiento.

En este sentido la Procuraduría lo ratifica en sus dictámenes[20], al determinar lo siguiente:

> "Las convenciones colectivas, por su carácter de leyes profesionales, constituyen fuentes normativas dentro del ámbito de su aplicación. De conformidad con el artículo 55 del Código de Trabajo resultan de aplicación a los trabajadores presentes y futuros del centro de trabajo en el que se suscriben."

Responsabilidad del Estado ante las Convenciones Colectivas. Un Tratado o convenio aprobado por la Asamblea Legislativa, pasa inmediatamente a formar parte del ordenamiento jurídico, el cual tendrá una jerarquía superior a las leyes, de conformidad con el Artículo 7 de nuestra Constitución Política, el cual dispone:

ARTÍCULO 7º.- Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.

En materia laboral, el país ha ratificado una serie de Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, que se constituyen en un conjunto de normas internacionales que imponen obligaciones a los Estados, con la finalidad de mejorar las condiciones de empleo en el mundo. Al ratificar un Convenio de la OIT, el Estado se compromete a tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones del convenio, es decir, acepta incorporarlo en la legislación nacional y aplicarlas; y además se somete a los mecanismos de control de la OIT en lo que respecta a las medidas que tome para aplicar ese Convenio.

---

19 Véase artículo 60 del Código de Trabajo. "*Al sindicato que hubiere suscrito una convención colectiva le corresponderá responsabilidad por las obligaciones contraídas por cada uno de sus miembros y puede, con la anuencia expresa de éstos, ejercer también los derechos y acciones que a los mismos individualmente competan.* Igualmente podrá dicho sindicato ejercer los derechos y acciones que nazcan de la convención, para regir su cumplimiento y, en su caso, obtener el pago de daños y perjuicios contra sus propios miembros, otros sindicatos que sean partes en la convención, los miembros de éstos y cualquiera otra persona obligada por la misma."

20 Dictamen C-160-2012, Procuraduría General de la República, del 27 de junio del 2012.

En materia de Sindicalización y de Convenciones Colectivas, Costa Rica ha ratificado el Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, 1948 (Nº 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva, 1949 (Nº 98).

El Convenio N° 87 establece que los y las trabajadoras tienen derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y formular su programa de acción. De conformidad con el Artículo 11 del Convenio, Costa Rica, se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a trabajadores y empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación. Aunado a una plena y efectiva libertad sindical, donde se debe reconocer y garantizar el derecho de las y los trabajadores a firmar Convenios o Convenciones Colectivas, con el fin de regular las condiciones del trabajo.

Las Convenciones Colectivas y la implementación del Salario Único en el Sector Público. La implementación del Salario Único, se ha impulsado utilizando las convenciones colectivas como instrumento jurídico para legitimar el acto. Así por ejemplo, el Salario Único fue introducido en la Convención Colectiva del Banco Popular y Desarrollo Comunal y en la del Banco Nacional de Costa Rica, precisamente cuando estas convenciones fueron renegociadas.

Sin embargo conviene analizar el tema de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, así como tener presente que modificar las condiciones salariad vigentes, cuando rige una Convención Colectiva, sobre podrá hacerse ante una renegociación de la convención respectiva, donde las partes de mutuo acuerden modifiquen lo pactado. Por tal razón, mal han hecho los Proyectos de Ley presentados a la corriente legislativa hasta el momento, en querer dejar sin efecto, las Convenciones Colectivas vigentes, pues estos instrumentos están respaldo en Convenciones Internacionales que el país ha ratificado.

Otro de los problemas identificados refiere a que las Convenciones Colectivas contemplan casi siempre en su primer artículo una cláusula que refiere al ámbito de aplicación, siendo que al amparo de los artículos 54 del Código de Trabajo y 62 de la Constitución Política, cobijan a todos los y las trabajadoras, presentes y futuros, por lo que actualmente los Bancos del Sistema Bancario Nacional que han implementado el sistema de remuneración salarial de **"salario único o global",** estableciendo una cláusula en la Convención Colectiva, relativa a que los empleados futuros o que ingresen a partir de determinada fecha, tendrán un sistema de revaloración diferente que se denomina salario único o global, distinto al que ostentan los empleados de planta, a quienes se les paga un salario base más pluses. A juicio de la Defensoría, esta cláusula podría ser invocada por cualquier funcionario de primer ingreso, ubicado bajo ese sistema salarial, que se sienta afectado por tal disposición, pues estos artículos de las Convenciones Colectivas, en las Dependencias donde ya se implementa el **salario único** no han sido modificados.

Finalmente, como ya se indicó, para aquellas Dependencias del Sector Público que tienen Convenciones Colectivas vigentes, el sistema de remuneración salarial se establece dentro de la misma Convención, siendo que actualmente, solamente los Bancos Nacional de Costa Rica y de Costa Rica, han desarrollado el nuevo escalafón que incorpora los puestos bajo la modalidad de salario único o global. Esta disposición debe de quedar también incluida en una cláusula de la Convención Colectiva. No en todos los casos se ha hecho de ésta mane-

ra, razón por la cual la Ley de Salarios de la Administración Pública se impone para aquellos casos donde no se ha consignado esta reforma dentro de la Convención Colectiva. Como ya lo indicó la Defensoría, ante reclamaciones de pago de anualidades de aquellos trabajadores bajo la modalidad de salario único, podrían los Tribunales Laborales hacer el reconocimiento oportuno de las mismas.

Todas estos aspectos deben ser considerados a lo hora de pensar en nuevos instrumentos legales para ordenar el tema salarial en sector público, de lo contrario podrían violentarse compromiso internacionales adquiridos por el país en materia laboral.

La Defensoría de los Habitantes

Anexos

CRITERIOS DE PROYECTOS DE LEY 2012-2013

Expediente	Proyecto
16182	Modificación del Artículo 242 del Código de Familia Ley Nº5476 del 21 de diciembre de 1973 y sus reformas
18158	Reforma del Artículo 95 del codigo de Trabajo Ley Nº2 de 15 de setiembre de 1943
18204	Ley para Reconocer el aporte de la tradición gastronómica guanacasteca a la cultura Costarricense
17965	Autorización al Instituto Nacional de Seguros para la condonación de la deuda de la Asociación Hogar de Ansicanos San Buenaventura
17711	Ley que declara el Día Nacional de Persona Inmigrante
18253	Adición de un parrafo al artículo 231 de la Ley Nº5395 Ley General de Salud de 30 de octubre de 1973 y sus reformas
18219	Adición de un transitorio VIII a la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico nª 8461 de 20 de octubre de 2005 y sus reformas
18374	Aprobación de la Adhesión a la convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre
18404	Aprobación del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
18382	Aprobación de la adhesión a la convención para facilitar el acceso internacional de la justicia
17117	Creación del Sistema Nacional de Evaluación Permanente de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios
17421	Creación del Código de normas y procediemintos tributarios municipales

18269	Ley Orgánica del Coelgio de Profesionales en terapias Alternativas de Costa Rica
18440	Ley de protección a los ciudadanos ocupantes de zonas clasificadas como especiales
18376	Reforma del Artículo 2 de la Ley Nº 8444 Ley Reguladora de las Exoneracionesvigentes Derogatorias y Excepciones
18309	Interpretación auténtica del Inciso CH) del artículo 32 de la Ley Nª 7092 Ley del Impuesto sobre la Renta del 21 de abril de 1988 y sus reformas
18089	Beneficios para los padres de familia o personas encargadas del cuido de niños con cáncer o enfermedades graves
18387	Declaración de Benemeritazgo en servicio social para la reserva nacional de la Fuerza Pública
18437	Ley que regula la municipalización del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxi
17799	Modificación a varios artículos de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre Nª 7317 de 30 de octubre de 1992 y sus reformas
18422	Restablecimiento del artículo 3 de la Ley de Radio Nª 1735 del 19 de junio de 1954 y sus reformas
18388	Ley que autoriza a las instituciones publicas para que transfieran sus superavits libres a la Caja Costarricense del Seguro Social
18416	Adición de un inciso F) al articulo 17 de la Ley reguladora del transporte remunerado de personas en vehiculos automotores Nª 3503 del 10 de mayo de 1965 y sus reformas
18372	Aprobación del protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos geneticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se seriven de su utilizacion al convenio sobre la diversidad biologica
18435	Ley para el Manejo Eficiente de las finanzas publicas
18256	Adición del Inciso Ñ) al articulo 4 de la Ley de impuestos sobre bienes InmueblesNª7509
18232	Creación del Sector servicios de agua fortalecieminto y nodernización del Instituto Costarricense de acuaductos y alcantarrillados
18348	"Reforma Parcial y Adición a la Ley Contra la Corrupción y enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley Nº 8422"

18508	Autorización al Poder Jucial para suscribir un contrato de préstamo para el financiamiento de la modernización de infraestructura del puerto de Moín”
17738	Control de precios de los medicamentos
17504	Ley de conservación de la vida Silvestre
17926	Ley de Reforma del tratamiento de la jurisdicción constitucional en la constitución política
18384	Aprobación de la Adhesión al Convenio sobre la notificacón a traslado en el extranjero de docuemntos judiciales y extrajudiciales en materio civil o comercial
18383	Aprobación de la Adhesión al convenio sobre la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o comercial
18546	Reforma de los tipos penales establecidos en los artículos 167,196,496 BIS, 231,236,288 del Código Penal, Ley Nº 4573 publicada en el alcance 120 de la Gaceta 257 del 15 de Noviembre de 1970 y sus Reformas
17687	Ley Especial para la Regulación de Concesiones en la Zona Maritimo Terrestre de la República de Costa Rica
18415	Reforma Parcial de la Ley de Patrimonio Historico Arquitectónico Ley Nª 7555 de 2 de nayi de 1995
17902	Ley de promoción de la Educación Diferenciada
18517	Reforma al Artículo 6 de la Ley No. 8114 Ley de simplificación y eficiencia tributaria del 9 de julio de 2001 y sus reformas
17237	Reforma al artículo número 168 de la Ley No. 7052: Ley del Sistema Financiero Nacional para la vivienda.
18495	Reforma Ley de Pensiones Consumo
18573	Reforma del artículo 14 de la Ley N°6826 08 de noviembre de 1982 impuesto
18110	Reforma a la Ley N°7935 Ley Integral para la persona Adulta mayor del 25 de octubre de 1999 para incorporar un Capitulo al título para que el consejo nacional de la persona adulta mayor pueda realizar intervenciones en entidades con población adulta mayor
17502	Fortalecimiento del Sistema de Banca para el Desarrollo
17256	Reforma Total a la Ley Orgánica de organismo de investigación Judicial N°5524 y sus reformas
18474	Reforma al artículo 58 de la Ley de Justicia Penal Juvenil
18593	Ley para la regularización de las construcciones existentes en la zona restringida de la zona Maritima terrestre

17735	Reforma de simplificación y eficiencia tributaria Ley 8114 y sus reformas
18592	Ley marco para la declaratoria de ciudades litorales y su regimen de uso aprovechamiento territorial
16347	Ley para el rescate de legitimos derechos de los ciudadanos en zonas fronterizas
18426	Exoneración de Tributos y sobretasas a la exportaci{on de software destinado al uso exclusivo de personas con discapacidad
18509	Ley que derroga toda exoneración relativa al pago de publicaciones en La Gaceta y en el Boletín Judicial
18551	Declaración de Benemeritazgo en servicio social para la fuerza Publica de costa Rica
18576	Ley de Creación de la Defensoría Penitenciaria
18536	Creación de la Secretaría técnica de Salud Mental
18635	Ley que agiliza el tramite de rebajo en el precio de los combustibles
18685	Ley para desincentivar el ingreso de capitales externos
18601	Fortalecimiento del Centro Costarricense de producción Cinematográfico
18592	Ley marco para declaratoria de zona urbana litoral y su regimen de uso para la declaratoria de zona urbana litoral y su regimen de uso y aprovechamiento territorial
18148	Ley de Territorios Costeros Comunitarios
18605	Declaración de la Semana de la Seguridad Social
18665	Ley para la atención integral de la infertilidad



Teléfono gratuito:
800-2258-7474
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**