



La Defensoría  
de los Habitantes

# Informe Anual de Labores 2009-2010



Defensoría no comparte cambios en la nueva Ley de Tránsito



Defensoría estudia denuncia sobre entrega de bonos de vivienda a personas no indígenas en Terraba



Defensoría exigió agilidad al CTP para atender conflictos con paradas de buses



Defensoría pidió actuación ante desprendimientos en nueva vía a Caldera



Defensoría pidió derogar decreto que permite urbanizar en zonas protegidas del Gran Área Metropolitana



Defensoría pidió al MEP intervenir en conflictos con prontitud

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES  
DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Gestión y Políticas Públicas:  
hacia un Estado Solidario

Informe Anual de Labores  
2009-2010

Junio 2010

# Índice General

Presentación

## **CAPÍTULO I**

Una Reflexión para el rescate de Nuestro Estado Solidario .....	7
El Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho .....	8
El Estado Social de Derecho: hacia los derechos humanos .....	8
La situación de Costa Rica .....	9
Planificación, Gestión y Políticas Públicas.....	14
Políticas públicas y Derechos Humanos.....	16
Política Pública en materia de Equidad e Inclusión Social .....	19
Principales omisiones de la política pública en materia de equidad e inclusión social, a partir de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes.....	21
Algunas omisiones y desafíos para la inclusión de personas migrantes y refugiadas ....	21
Algunas omisiones y desafíos en la inclusión de personas indígenas.....	23
Algunas omisiones y desafíos en la inclusión de personas con discapacidad.....	24
Algunas omisiones y desafíos en la inclusión de personas adultas mayores .....	26
Algunas omisiones y desafíos en la inclusión de niñas, niños y adolescentes .....	27
Algunas omisiones y desafíos en la transversalización de género de las políticas públicas.....	29
Algunas omisiones estatales hacia sectores de la población que carecen de vivienda digna.....	29
Deficiencias en la ejecución de políticas específicas.....	30
Omisiones en la implementación de la “Ley de Atención a Mujeres en condiciones de Pobreza” y en el Programa de “Madres Comunitarias” .....	31
Omisiones en el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada “Avancemos” ....	31
Omisiones en el Programa de Vacunación contra el Neumococo .....	32

Omisiones en el trámite de Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC).....	32
Algunas acciones pendientes para agilizar el trámite de pensiones del RNC .....	33
<b>Política Nacional en materia de Seguridad Ciudadana y Violencia .....</b>	<b>35</b>
Análisis de la Política Gubernamental en materia de Seguridad Ciudadana y Violencia.....	35
La violencia de género un asunto de seguridad ciudadana.....	39
Acciones gubernamentales destinadas a garantizar la adecuada prestación de un servicio por parte del Ministerio de Seguridad Pública .....	40
Acciones gubernamentales relacionadas con la capacitación y selección del personal los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública. ....	42
Acciones gubernamentales relacionadas con la población fármaco-dependiente.....	44
Acciones Estatales para el abordaje del Narcotráfico, Crimen Organizado y Delitos Conexos.....	45
Repercusiones de la penalización exacerbada en el Sistema Penitenciario. ....	46
Repercusiones de la Política de Prisionalización en las Mujeres. ....	48
El impacto de la política de Seguridad Ciudadana y Violencia en los derechos de la niñez y la adolescencia. ....	50
<b>Política Pública en Infraestructura y Transporte .....</b>	<b>57</b>
Acciones y proyectos, pero ¿existe realmente una política pública?.....	59
El derecho humano a la vivienda digna: No existe una política pública que lo garantice .....	59
Mantenimiento de la Red Vial Nacional: Injustificable inacción.....	60
Política pública: poco diagnóstico, menor ejecución e ínfima fiscalización.....	64
¿Qué está pasando en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad? .....	64
Infraestructura Educativa: Pequeños pasos hacia delante, pero aún en espera de un verdadero diagnóstico .....	65
Estancamiento total: La modernización del transporte público modalidad autobús .....	67
Políticas claras y resultados esperanzadores:	
La Caja Costarricense del Seguro Social .....	67
Ejecución de obras para servicios de salud de mediana y alta complejidad y establecimientos de salud de nivel primario (EBAIS) .....	67
Creación de la Red Oncológica Nacional .....	69
La participación del capital privado en la construcción y administración de obras y servicios públicos: aún hay mucho por aprender .....	70

La situación de puerto Caldera y la apertura de los muelles de Limón y Moín.....	71
La carretera a Caldera: una concesión de obra pública que deja muchas lecciones al país .....	73
Situaciones previas a la elaboración del cartel de licitación .....	73
Situaciones relativas al cartel de Licitación .....	74
Situaciones relativas a la ejecución del contrato .....	75
Situaciones acaecidas con posterioridad al inicio del uso de la carretera .....	76
<b>Política Pública en Gestión del Riesgo.....</b>	<b>79</b>
La Gestión del Riesgo y su impacto en la Atención de Emergencias .....	81
Algunas omisiones en las políticas de respuesta interinstitucional ante desastres naturales.....	88
Acciones pendientes para la inclusión social de personas damnificadas .....	89
<b>Políticas Públicas para la Gestión del Recurso Hídrico.....</b>	<b>91</b>
El Derecho humano de acceso al agua: marco jurídico.....	91
La gestión integrada del recurso hídrico: un reto país .....	92
El Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico y sus políticas.....	93
Política hídrica con enfoque de género .....	94
Temas de alto impacto sobre el recurso hídrico y el saneamiento .....	95
La disponibilidad y uso del agua .....	95
La gestión de las aguas subterráneas: una descoordinación con consecuencias .	99
La calidad del agua: contaminación por agroquímicos, el caso del cultivo de la piña.....	100
Sobre el saneamiento ambiental: el manejo de aguas residuales y negras en el país, un tema que camina lentamente. ....	102
La Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico: una deuda pendiente.....	104
Retos y Desafíos:.....	105
<b>Políticas Públicas para la Atención de la Salud en Costa Rica .....</b>	<b>107</b>
Atención en Salud. Perspectiva de los Derechos Humanos. ....	107
Políticas Públicas Existentes !a lo que aspiramos! .....	108
Estado General de situación de la salud en Costa Rica. ....	109
Respuesta del ESTADO. ....	112

Casos simbólicos que reflejan la realidad, son los siguientes.....	113
<b>Política Pública en Empleo y Trabajo .....</b>	<b>121</b>
Crisis Económica Internacional y su incidencia en el empleo.....	121
Empleo y Flexibilización laboral.....	122
Política de Empleo.....	123
Salario Mínimo.....	124
En materia sindical.....	126
<b>El Empleo en las diferentes Especificidades.....</b>	<b>127</b>
El empleo y las mujeres .....	127
En materia de acoso laboral: .....	129
Población indígena y empleo.....	129
Población adulta mayor. ....	130
Acceso al Trabajo de las Personas con Discapacidad .....	131
<b>Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG).....</b>	<b>133</b>
PIEG: una política construida desde las necesidades de las mujeres .....	133
Revisión de los ejes y objetivos estratégicos de la PIEG.....	135
Trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos .....	137
Educación y salud de calidad en favor de la igualdad .....	139
Protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia.....	140
Fortalecimiento de la participación política de las mujeres y logros de una democracia paritaria .....	142
Fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.....	142
<b>Política Nacional de Niñez y Adolescencia .....</b>	<b>145</b>
Antecedentes.....	145
La protección integral de la niñez y adolescencia: obligación del Estado.....	146
La protección integral de la niñez y la Adolescencia .....	146
La obligación del Estado y sus instituciones .....	147
Las políticas de niñez y adolescencia: del enunciado jurídico a la realidad.....	147
La Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2009–2021 (PNNA) .....	149

Los ejes y lineamientos estratégicos .....	151
Observaciones de la Defensoría de los Habitantes.....	151
El Plan de Acción de la PNNA .....	157
El Modelo de gestión de la PNNA.....	158
Algunas recomendaciones.....	158
<b>Política Pública de Educación en Derechos Humanos.....</b>	<b>161</b>
Aportes institucionales a la ejecución de una política de educación en derechos humanos: .....	163
Ministerio de Educación Pública.....	163
Retos y desafíos.....	164
Género, igualdad, equidad .....	165
Derechos ambientales.....	165
La participación ciudadana y el control político. ....	166
Los medios de comunicación colectiva .....	166
La propaganda .....	166
<b>Las Contralorías de Servicios y el desafío de elaboración de una política pública de calidad en la prestación de los servicios públicos .....</b>	<b>167</b>
¿Existe una política pública enfocada a la calidad en la prestación de los servicios públicos? .....	167
Concepto de Trato ciudadano y democracia: Relación entre la Defensoría de los Habitantes y las Contralorías de Servicio.....	169
Elaboración de una política pública y las Contralorías de Servicios .....	170
Los grandes retos de las Contralorías de Servicios para la implementación de la política pública .....	171
Una deuda pendiente.....	172
 <b>CAPITULO II</b>	
<b>Dirección de Admisibilidad .....</b>	<b>175</b>
Ámbito de Competencia.....	175
Resoluciones de Admisibilidad .....	175
Declaratoria de Inadmisibilidad.....	176

Gestiones sumarias de defensa.....	176
Traslados de solicitudes a otros órganos de control.....	176
Atenciones inmediatas.....	176
“Necesitamos agua” .....	177
“¿Y mi derecho a la salud?”- .....	177
“¡Otro privado de libertad sin atención médica!” .....	177
Del CAI al Hospital .....	177
¡Me duele y falta mucho para el examen! .....	178
¡Sáquenme del pasillo!.....	178
Ampliando las estrategias de intervención: inspecciones oculares.....	179
Conclusión del trámite: .....	180
El reforzamiento de las acciones encaminadas al esclarecimiento de los hechos: .....	180
Recepción de SI's por medio de internet.....	180
De la atención de los “emails” .....	180
<b>Defensoría de la Mujer .....</b>	<b>183</b>
Àmbito de Competencia de la Defensoría de la Mujer .....	183
Diversos Àmbitos de Intervención de la Defensoría de la Mujer.....	184
Àmbito Laboral .....	184
Hostigamiento Sexual .....	186
Ambito de la Salud:.....	188
Salud Sexual y Reproductiva: .....	188
Poblaciones Específicas .....	190
Mujeres Privadas de libertad: Regionalización vs. Módulo de Oportunidades y Compromisos. ....	190
Mujeres migrantes y en trabajo doméstico:.....	191
La violencia intrafamiliar en contra de las mujeres: Una ley sin ejecución .....	192
Asistencia legal gratuita en asuntos de Familia.....	193
Participación de las Mujeres: Con vista de las elecciones 2010. ....	194
Área de Interrelaciones .....	195

<b>Dirección de Protección Especial.....</b>	<b>197</b>
Personas Adultas Mayores .....	197
La gerontofobia de los transportistas La exoneración tarifaria la cobran con maltratos.....	197
Falta de atención preferencial en los servicios de salud .....	198
Personas con Discapacidad .....	198
El irrespeto a los Asientos Preferenciales: Una falta de respeto a las personas con discapacidad. ....	198
La persistente falta de acceso a los Espacios Públicos: Parqueos, aceras, balnearios, oficinas públicas.....	199
La posibilidad de sacar Citas Médicas por teléfono: una igualdad de oportunidades.....	199
A la espera de un Protocolo para la Atención Médica de las Personas con Parálisis Cerebral.....	199
La dilación en el trámite de pensiones del RNC.....	200
Personas Indígenas .....	200
Problemáticas recurrentes en las comunidades indígenas.....	200
El Subsistema de Educación Indígena y la potestad de las Asociaciones de Desarrollo de recomendar docentes en los centros educativos. indígenas El caso de Cabagra.....	200
La repartición de bonos de vivienda a personas no indígenas en territorios indígenas.....	201
El otorgamiento de derechos de posesión a no indígenas en territorios indígenas.....	201
El cuestionamiento a la representatividad de las Asociaciones de Desarrollo.....	201
Persiste la falta de servicios públicos en las comunidades indígenas.....	202
El irrespeto al derecho de consulta.....	202
Recolectando café con los Ngöbes: Más de una década de pretextos burocráticos.....	202
Un año más en la Asamblea Legislativa: La Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas.....	203
Personas Migrantes y Refugiadas IV.....	204
Persiste la dilación administrativa en el trámite de solicitudes de regularización migratoria. Acciones para dar cumplimiento a la Ley de Migración N 8764.....	204
Obligación de adecuar los procedimientos administrativos a las	

necesidades y circunstancias específicas de las personas refugiadas.....	205
Acceso de las personas extranjeras en condición migratoria regular, al Seguro por el Estado.....	205
Centro de detención para personas extranjeras.....	205
Caso de personas de origen africano trasladadas al Centro de Aprehensión.....	205
Manual Administrativo y de procedimientos de los Centros de Aprehensión temporal para extranjeros en condición irregular.....	206
Hacia una Política Migratoria respetuosa de los Derechos Humanos.....	206
Personas Privadas de Libertad.....	206
Un calvario sobre ruedas: El acceso a los servicios de salud.....	206
La extensión del castigo: Las quejas de los familiares.....	207
Salud no es sinónimo solo de atención médica: ¿Y el ruido?.....	207
La omisión de notificar las resoluciones: Un menoscabo del derecho a la Justicia.....	208
Relaciones de convivencia violenta Vivir en la cárcel.....	208
Personas en Situaciones de Pobreza e Indigencia.....	209
La titulación de La Carpio: Cuatro campañas políticas de promesas.....	209
Administración de la Justicia.....	209
Seguridad Policial.....	210
Violaciones policiales contra la libertad y la integridad personal.....	210
Discriminación por Orientación Sexual.....	211
Los Derechos Humanos no son materia de referéndum.....	211
Resurgen las persecuciones de personas travestis.....	212
El derecho de las personas transexuales a cederse según su identidad.....	213
Participación en instancias interinstitucionales e intersectoriales.....	214
El Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.....	214
Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas.....	214
<b>Dirección de Calidad de Vida.....</b>	<b>217</b>
Derecho humano a la prestación de servicios de salud.....	217
Comunidad denuncia desmantelamiento de Clínica de Tibás.....	217

El CENARE: una institución hospitalaria que cumple una función vital.....	219
El combate a la bacteria Clostridium Difficile, un reto de la CCSS.....	220
Uso de medicamentos adictivos por parte de profesionales de la salud.....	222
Participación de organismos no gubernamentales en los estudios relacionados con el VIH-SIDA: un tema de necesaria revisión.....	223
<b>Derecho Humano a una Vivienda Digna.....</b>	<b>224</b>
Proyecto Habitacional Palma Real en Ciudad Neilly: cuando la calidad constructiva amenaza el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna. ....	224
Proyecto Villa Paola: un esfuerzo que se concreta .....	225
Derecho a una vivienda: Cuando la dilación institucional genera una vulneración de derechos .....	225
<b>Derecho Humano a un Ambiente Sano .....</b>	<b>226</b>
Caso Crucitas.....	226
Seguimiento caso Sardinal:.....	227
Construcciones en Fila Costeña de Osa: un modelo poco sostenible ambientalmente.....	229
<b>Proyectos de ley dictaminados durante el 2009 .....</b>	<b>231</b>
<b>Participación en Comisiones: .....</b>	<b>232</b>
Comisión de Patrimonio Histórico y Arquitectónico .....	232
Comisión de Emisiones Atmosféricas .....	232
Comisión de Medicamentos Falsificados .....	233
Comisión para la elaboración del Protocolo Interinstitucional de atención integral a las víctimas de violación sexual .....	233
Comisión de Tramitología de los proyectos de vivienda para la atención de la emergencia por terremoto de Cinchona. ....	233
<b>Dirección de Control de Gestión Administrativa .....</b>	<b>235</b>
Ámbito de competencia: .....	235
Prestación de Servicios Públicos.....	235
Calidad y certeza de la información de registros públicos en la información.....	236
Conflictos en la Zona Marítimo Terrestre.....	236
Conflicto caso CCCS-INS. ....	236

Obra Pública y mejoras comunales. ....	237
Atención y prevención de conflictos mediante la implementación de otras formas de intervención.....	237
Investigación sobre la concesión de la carretera San José – Caldera:.....	238
Participación en la propuesta de apertura de los puertos de Limón: .....	239
Iniciativa ciudadana sobre reforma a Ley de Tránsito:.....	240
Red de Transparencia Interinstitucional y actividades de promoción alrededor del derecho de acceso a la información.....	241
<b>Dirección de Asuntos Económicos .....</b>	<b>243</b>
Calidad en el servicio de transporte público. “Las deficiencias en el servicio de transporte público encuentran cobijo bajo sanciones poco efectivas y fiscalización ineficiente del Consejo de Transporte Público” .....	243
Dilación y omisión en la atención de las a. denuncias presentadas ante el Consejo de Transporte Público (CTP).....	243
Fiscalización deficiente sobre el cumplimiento de las obligaciones de las empresas de Transporte Público.....	243
Problemas por la ubicación de paradas de autobús en tránsito o finales. ....	244
Coordinación con Municipalidades: .....	245
Cooperación de las Empresas y su personal .....	245
Valoración de casos particulares.....	245
Inexistente evaluación de la calidad del servicio prestado en transporte público .....	246
Renovación de concesiones .....	246
Error del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en trámite de póliza. ....	247
De los fondos de pensión y ahorro obligatorios creados por la Ley N° 7983 de Protección al Trabajador.-.....	248
Los modelos tarifarios aplicables a combustibles y autobuses.-.....	248
Evolución en la tutela constitucional del derecho de participación ciudadana en las audiencias públicas de ARESEP.- .....	249
Reforma al artículo 9 de la Constitución Política .....	249
Reforma a la Ley N° 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos .....	250
Jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el derecho de participación ciudadana .....	251

De la participación de la Defensoría en audiencias públicas de solicitudes tarifarias de servicios públicos ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.....	251
De los dictámenes rendidos por el Área de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes sobre proyectos legislativos. - .....	251
<b>Dirección de Niñez y Adolescencia .....</b>	<b>257</b>
Ámbito de competencia de la Dirección de Niñez y Adolescencia.....	257
Casos emblemáticos.....	257
Derecho a la Educación a .....	257
Calidad de la Educación .....	258
Condición de alumno regular garantía de continuidad en el sistema.....	259
Reforma al procedimiento del Departamento de Régimen Disciplinario para la atención y seguimiento de denuncias .....	259
Situaciones conflictivas en centros educativos .....	260
Protocolo para el cierre de instituciones educativas .....	260
Limitaciones de acceso .....	260
Reformas en materia de promoción .....	261
Fiscalización de la educación Privada .....	262
El derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas afectadas por el terremoto de Cinchona .....	263
Acciones específicas para garantizar la permanencia en el sistema educativo.....	263
Derecho a la Salud .....	264
Derecho a la Protección Especial de los Niños, Niñas y Adolescentes y la intervención institucional en la restitución de sus derechos humanos.....	267
Otras intervenciones de especial connotación .....	271
Labor promocional, divulgativa y de facilitación técnica .....	271
Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de Niñez y Adolescencia. ....	272
Criterio técnico a proyectos de ley consultados por la Asamblea Legislativa:.....	272
Relación con organismos internacionales .....	272
<b>Dirección de Asuntos Laborales.....</b>	<b>275</b>
Ámbito de Competencia de la Dirección .....	275
Violaciones recurrentes que se reportan de los derechos laborales de los	

y los trabajadores, durante el período.....	275
Principales temas y asuntos en los cuales ha intervenido la Dirección de Asuntos Laborales, de oficio o a solicitud de parte, se describen a continuación:.....	277
Más de 200 Docentes propietarios de sus plazas en el MEP, actualmente conforman la lista de los trasladados por "situaciones de conflicto".....	277
En el Sector Público, actualmente hay más de 1800 trabajadores y trabajadores que ocupan cargos en condición de interinos, por períodos muy largos, lo cual conlleva una clara violación de los derechos laborales. ....	278
Las malas condiciones de edificaciones que albergan dependencias del Gobierno Central podrían afectar el ánimo de algunos funcionarios y funcionarias en el Sector Público. ....	279
En el tema de pensiones, un asunto pendiente del Informe de Labores 2008-2009, de la DHR.....	281
Hostigamiento laboral en las Dependencias del Sector Público.....	281
Trabajadores del Sector Privado que denuncian que sus patronos no los tienen asegurados y no cuentan con seguro de salud de la CCSS. ....	283
Denuncias recibidas de trabajadores(as) que enfrentan procedimientos administrativos disciplinarios y su abordaje desde la DHR .....	283
<b>DIRECCION DE ASUNTOS JURÍDICOS .....</b>	<b>285</b>
Informe de Acciones Judiciales en las que intervino la Defensoría de los Habitantes en el período 2009-2010.....	285
Acciones judiciales incoadas por la Defensoría como actor principal o como coadyuvante.....	285
Defensa del derecho fundamental de acceso al agua potable.....	285
Defensa del derecho a un ambiente sano y a la tutela del estado de bienes ambientales esenciales. ....	286
Defensa del derecho a la participación ciudadana y del principio democrático del estado costarricense. ....	287
Defensa del derecho a la tutela especial del estado de las personas menores de edad. ....	288
Defensa del derecho a contar con patrocinio letrado en asuntos de familia.....	289
Defensa del derecho de las mujeres a recibir atención en su salud y al principio de igualdad. ....	291
Defensa de derechos laborales .....	290
<b>DIRECCION DE SEDES REGIONALES .....</b>	<b>291</b>
Fortalecimiento de las Sedes Regionales.....	291

Celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos .....	291
Traslado de oficinas en dos sedes regionales.....	291
Defensa y promoción de derechos humanos en las sedes regionales .....	292
Sede Regional Atlántica .....	292
Sede Regional Brunca .....	293
Sede Regional Chorotega .....	295
Sede Regional Norte .....	297
Sede Regional Pacífico Central .....	299
Sede Regional Sur .....	301
<b>Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos .....</b>	<b>305</b>
Programa Capacitación y formación en derechos humanos.....	305
Proyecto Aprendiendo a convivir .....	306
Publicaciones e investigaciones .....	310
Asesorías e incidencia política.....	310
Campaña Regional de Educación y Explotación Laboral Infantil.....	311
Consolidación del teatro Ibsen y los derechos humanos .....	311
<b>Análisis Estadístico de la Intervención Institucional en la Defensa de Derechos Humanos Año 2009 .....</b>	<b>313</b>
Una mirada retrospectiva de la última década: .....	313
Vías de comunicación de los habitantes: en busca de mecanismos más ágiles .....	315
Hacia una protección de derechos más eficaz: un vistazo a las Formas de Intervención. ....	315
Hacia una mayor cobertura: acercamiento con las poblaciones más alejadas.....	316
Entidades más denunciadas: el habitante debe ser el centro de la gestión .....	318

## **ANEXOS**



# Presentación

La Defensoría de los Habitantes, es la institución nacional que trabaja en la defensa de derechos humanos. Su mandato es el de velar por el funcionamiento del sector público, basado en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales existentes. Además, trasciende ese control de legalidad en una importante labor educativa, pues a partir de su ley de creación debe promocionar y divulgar los derechos de las y los habitantes.

De tal forma, al presentar ante el Congreso de la República, el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 2009-2010, cumplimos con el mandato legal que nos corresponde como institución nacional de derechos humanos; y además, rendimos cuentas sobre el trabajo realizado a lo largo de este período, a los señores y señoras diputadas, tanto como a las y los habitantes de nuestro país; a quiénes, sin duda, nos debemos y por quiénes deben existir todas las instituciones públicas de control.

Valga decir, que este ejercicio de rendición de cuentas, también se constituye en una acción que fortalece la democracia participativa, la cual en nuestro caso, fortalece los derechos humanos. Así, el presente informe, contiene un recuento de las principales acciones y hallazgos hechos por la Defensoría, en el cumplimiento de sus funciones de defensa, protección y promoción de los derechos de los y las habitantes.

Por otro lado, vale rescatar que para los próximos años, esta institución se ha trazado el objetivo de hacer un esfuerzo estructural para que este documento se convierta en un instrumento real de consulta obligatoria en el Congreso de la República, tanto para la labor de control político, como para

avanzar en la agenda pendiente del país en temas vitales para la protección y promoción de los derechos humanos de los y las habitantes.

Este año, el énfasis del informe se orienta a reconocer la importancia y necesidad de que nuestros gobernantes y la sociedad en su conjunto, hagamos una reflexión en aras de lograr acuerdos reales y duraderos que permitan retomar e impulsar el fortalecimiento del Estado Social de Derecho que define nuestra Constitución Política. Un Estado solidario garante del acceso y disfrute de los derechos humanos de todos y todas sus habitantes, en condiciones de igualdad y no discriminación, en concordancia con las obligaciones establecidas en el bloque de legalidad existente, partiendo de los mandatos claros que establece nuestra constitución y otros instrumentos normativos.

Este abordaje será realizado a través del seguimiento y control de la gestión de las políticas públicas que impulsa el Estado y sus instituciones en el cumplimiento de sus responsabilidades; o bien, identificando la omisión de las mismas. Interesa además a esta Defensoría, contribuir a evidenciar cómo la organización que asume el Gobierno en el ejercicio de su función, será determinante para el cumplimiento de las responsabilidades objetivas y legales de dirección política, planificación, coordinación y evaluación de las políticas públicas. Por eso, hacemos un llamado a la revisión de la ley 5525 Ley de Planificación Nacional, que establece de manera clara la responsabilidad que pocos han querido darle al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, así como a la organización del Estado, considerando los niveles de Planificación, Nacional, Sectorial y Regional.

En suma, nuestra idea es la de provocar una reflexión que conduzca a acciones concretas, a partir de los recursos jurídicos con los que ya contamos, los cuales definen el derrotero para la construcción de un Estado Solidario, en el que los derechos humanos y el desarrollo de las personas, son la prioridad y el objetivo básico de toda la acción estatal.

El informe se compone de dos capítulos, en el primero se analiza los avances, las omisiones y los retos de políticas públicas en materia de equidad e inclusión social, seguridad ciudadana, infraestructura y transporte, gestión del riesgo, recurso hídrico,

empleo y trabajo, salud, igualdad y equidad de género, niñez y adolescencia, educación en derechos humanos y contralorías de servicio. En el segundo capítulo se presenta un resumen de las labores realizadas por las áreas sustantivas de la Defensoría de los Habitantes.

San José, 3 de junio del 2010.

Señora Ofelia Taitelbaum Yoselewich  
Defensora de los Habitantes

Señor Luis Fallas Acosta  
Defensor Adjunto de los Habitantes

# Capítulo I

Gestión y Políticas Públicas:  
hacia un Estado Solidario

# Una Reflexión para el rescate de nuestro Estado Solidario

Este primer apartado, se constituye en un marco de referencia para que el abordaje de este informe anual de labores pueda contener una visión global de lo que podríamos entender por un Estado Solidario, cuya base sería el Estado de Bienestar, el cual –además- sustenta (uno deriva del otro), el Estado Social de Derecho reconocido constitucionalmente en Costa Rica.

Se busca rescatar la influencia y consecuencias de la crisis mundial, 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.

Se ofrece además, para que el contexto sea mayor y más completo, un acercamiento histórico al Modelo de Desarrollo costarricense, al concepto de política pública y el vínculo de todo esto con los derechos humanos.

Para la Defensoría de los Habitantes, es importante provocar un proceso de reflexión, justamente a la luz de un mundo por demás globalizado, cuyas fuerzas han alcanzado al Estado y a la visión paradigmática con la que lo hemos comprendido desde la Modernidad.

La comprensión del Estado en este contexto, está inmersa en el mundo globalizado, el cual privilegió la superación de la Guerra Fría y que ha profundizado el intercambio económico y comercial entre regiones del mundo. Por ello, es necesario hacer un alto en el camino; una reflexión fresca y diáfana sobre lo que entendemos y esperamos actualmente del Estado y del rumbo que éste debe tener en aras de la tutela y disfrute de los derechos humanos de todas las personas.

De tal forma, para la Defensoría de los Habitantes, la reflexión debe dirigirse hacia el rumbo que llevamos como país y con ello, a 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 en el ámbito político), ayudemos a facilitar la gestión de las políticas públicas, a favor de las y los habitantes.

Para la Defensoría de los Habitantes, hoy, estamos en el momento propicio para 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 sean nuestra Constitución Política y nuestras leyes. En ellas está la forma, la planificación y el éxito futuro de esa estrategia de país solidario que desde hace décadas se encuentra en nuestras leyes y cuyo cumplimiento resulta ya impostergable.

Nuestra idea es la de proponer que reflexionemos para la acción y que pensemos en una Costa Rica plena en desarrollo y garante de los derechos

humanos, a partir del “mapa de acción” que han definido nuestras normas. Esta debe ser nuestra prioridad, ese debe ser el rumbo de nuestras estrategias de desarrollo para hacer realidad la consolidación de un Estado Social de Derecho; y esa es la propuesta que en este informe anual, queremos convocar, primero para la reflexión y sin duda, de seguido para la acción.

## El Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho<sup>1</sup>

Es producto de las doctrinas y movimientos de la socialdemocracia (socialismo moderado), que aspira (sin renunciar al desarrollo económico por la acción conjunta de mercado y Estado) a producir justicia social, redistribuir bienes y mejorar las condiciones de vida de las personas, a través de políticas públicas de orden social (educación pública, salud, impuestos progresivos, pensiones, etc.). Busca paliar los daños de la desigualdad social en nombre de la solidaridad<sup>2</sup>. (Giner, 1997).

En nuestro país, un autor plantea que “nuestra percepción es que la Constitución Política de Costa Rica de 1949, consagra un modelo de país unitario e integral, solidario y de bienestar, del que el Estado y sus instituciones es ciertamente garante y tutor, y enfrenta obligaciones inherentes para que en su desempeño diario, rutinario, 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). Asimismo, plantea que la Constitución Política exhi-

<sup>1</sup> Lo entendemos conceptualmente como un modelo de Estado, no una ideología. Se le conoce también como Estado social o asistencial que si bien se inaugura como tal con las transformaciones adoptadas al Estado liberal-democrático norteamericano, durante la Gran Depresión de los años 30. Se inspira también en la proyección de la Socialdemocracia europea, la cual, si bien nace como una ideología a finales del siglo XIX se constituyó en el marco referencial superior que permitió moldear el modelo del así llamado Estado Social de Derecho en Europa Occidental, que ha inspirado a tantas naciones en el mundo, inclusive a una mayoría de ellas en América Latina. Se consagra en dicho modelo la idea de los derechos del habitante como marco superior de cada nación, e incorpora sus ideas de una sociedad mundial pacífica y democrática; con libertad, justicia y solidaridad, tanto como las políticas reformistas ligadas a la participación ciudadana, a la protección del medio ambiente y a la integración de minorías sociales en las democracias modernas.

<sup>2</sup> Para Luis de Sebastián (2000), la solidaridad es: “el reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad”.

be tres macro artículos que sintetizan o consignan las mejores contribuciones histórico-doctrinales de tres grandes movimientos europeos que influyeron a los Constituyentes en 1949. El **artículo 46** sobre libertades de producción económica y comercial pero con el Estado protegiendo los derechos del habitante, siendo ello una contribución del liberalismo económico y político iniciado desde tiempos de John Locke en el siglo XVII, con su énfasis en los derechos ciudadanos ante y por sobre el Estado.

El **artículo 50**, como máxima expresión de la doctrina socialdemócrata que predicó la intrínseca relación entre producción económica y bienestar social (justa repartición de la riqueza generada) y el **artículo 74** como gran contribución de la doctrina social de la Iglesia Católica inspiradas a partir de la Encíclica Rerum Novarum de fines del siglo XIX y que declara la irrenunciabilidad de los derechos sociales del habitante y la necesidad de incluir otros derechos y aplicarlos por igual “a todos los factores concurrentes al proceso de producción, reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad social”. (Meoño Segura, 2008, IICE-UCR).

## El Estado Social de Derecho: hacia los derechos humanos

El Estado de Derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales y la observancia de los derechos individuales y colectivos en todos los aspectos del desarrollo del país. Como correlato de las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, se han venido acuñando conceptos complementarios del Estado de Derecho. Así, han surgido conceptos de Estado Social de Derecho, Estado Social y Democrático de Derecho o Estado Constitucional de Derecho.

El Estado social y democrático de Derecho contempla como principios fundamentales la tutela del ser humano y de sus derechos de participación política y las relaciones sociales, instituyendo mecanismos de distribución de riqueza a través del salario, del ejercicio de derechos individuales y colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar. 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.

En la misma línea, se ha reconocido que el Estado Social de Derecho es la institucionalización de la solidaridad. Uno de los exponentes más importantes es David Harris, quien junto con la solidaridad plantea la Teoría de la Ciudadanía con un enfoque de Derechos Humanos. Sostiene que este es el único modelo que garantiza la ciudadanía y la condición de sujeto de pleno derecho de la comunidad. Este modelo consiste en garantizar a todas y todos los miembros, un status de ciudadanía.

Esto por cuanto en el modelo del Estado Social de Derecho, el Estado está comprometido con el bienestar social y se ve obligado a realizar acciones positivas que además de garantizar el marco para llevar a cabo libremente la autonomía de los seres humanos, se encuentra obligado a crear las condiciones necesarias para llevar a cabo esa autonomía y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos humanos. En el caso de Costa Rica, consideramos que es importante para la salud sociopolítica del colectivo en cuanto a sus derechos constitucionales, incursionar en una dimensión que supere la visión jurídica e institucionalista de la noción de “Estado Social de Derecho” originalmente acuñada en Europa. Veamos lo que consideramos válido y oportuno para Costa Rica.

## La situación de Costa Rica

La adopción de un modelo de Estado es una decisión del pueblo que se traduce a través de la voluntad del Constituyente en la Carta Magna. Pero, Estado tiene una connotación jurídica muy particular en nuestra Constitución Política, homóloga a la institucionalidad y Poderes de la República.

En Costa Rica, el pueblo soberano eligió conformarse como una sociedad basada en la justicia social (claramente reflejado, como se dijo atrás, en los **artículos 46, 50 y 74** de la Constitución Política) y un conjunto de Poderes de Estado obligados, como se dijo también, a tutelar y administrar en lo conducente, los derechos y deberes de esa sociedad, o sea de los y las Habitantes como tales:

*“Artículo 50: El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”*

Al respecto nuestra Sala Constitucional ha manifestado en la Resolución N° 2005-13205 que:

*“El Estado Social de Derecho, elemento fundamental de nuestro orden constitucional, entraña una orientación de nuestro régimen político hacia la solidaridad social, esto es, hacia la equidad en las relaciones societarias, la promoción de la justicia social y la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, descartando discriminaciones arbitrarias e irrazonables; en tal sentido, el numeral 74 constitucional establece explícitamente, el deber de procurar una política permanente de solidaridad nacional con asidero en el principio cristiano de justicia social lo que hace de ella un valor constitucional de primer orden. Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos proscriben de manera expresa toda clase de trato discriminatorio. Esta concepción es recogida por el referido numeral 33 de nuestra Constitución Política, que dispone que toda persona sea igual ante Ley y no pueda practicarse discriminación alguna contraria a su dignidad humana.”*

Valga decir, que Costa Rica adoptó un modelo presidencial y centralista con un conjunto de normas, mecanismos e instrumentos que permitían desde 1949, una conducción o dirección política superior efectiva por parte del Poder Ejecutivo, de toda la institucionalidad entonces existente.

Si bien el art. 188 entronizó un régimen de autonomía de gobierno y administrativa para las así llamadas instituciones autónomas, esta cuasi-independencia total de tales entes que proliferaron para asumir las nuevas competencias y funciones del Estado con mayor potencia técnica y administrativa, fue eliminada en 1968 con la reforma constitucional de ese artículo 188 y se les eliminó a tales entes la garantía de autonomía gubernativa, dejándoles la administrativa y sujetando a una nueva Ley, la primera.

Esta, fue afectada directamente por la Ley No. 5525 de Planificación Nacional de mayo de 1974, pues si bien en ésta sólo se sujetó a las “unidades de planificación institucional” a actuar bajo las normas de asesoría, información y coordinación que MIDEPLAN estableciera para elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo de aprobación presidencial, también fue cierto que dichas unidades dependían –y dependen– de los respectivos jerar-

cas políticos y en consecuencia, el accionar de estos quedaba igualmente comprometido. Además, los entes quedaron sujetos a aprobación por parte de MIDEPLAN de sus planes de inversión pública (art. 9), de su endeudamiento externo (art. 10), de la cooperación técnica internacional (art. 11) y de sus esfuerzos de modernización administrativa (Capítulo V).

Pero, definitivamente, fue la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978, la que vino a entronizar un régimen de dirección política del Poder Ejecutivo sobre aquellos entes autónomos en sus artículos 26.b (el Presidente sobre toda la administración central y descentralizada en su total conjunto), el 27.1 (el Presidente o la Presidenta, con cada ministro o ministra en el respectivo ramo o sector de actividad) y en los artículos 98, 99 y 100. La Ley No. 8131 del 2001 sobre administración financiera y presupuestos públicos, vino a cerrar cualquier portillo que pudiera aducirse por quienes no han querido plegarse al régimen de Derecho o Principio de Legalidad, o reconocerlo, en cuanto al riguroso cumplimiento de deberes que entraña el motivar o sustentar el desempeño de toda institución al Plan Nacional de Desarrollo. Esta ley lo aclara al determinar como incumplimiento grave, la falta de realización de objetivos, metas, programas y proyectos institucionales fundamentados en el Plan, o más aún, omitir las jerarcas decisiones y directrices oportunas, lo cual puede producir falta de resultados esperados y comprometidos.

**Modelo de desarrollo.-** Para la Defensoría de los Habitantes, la conceptualización del desarrollo debe realizarse 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 y ambientales y, particularmente estratégico y determinativo, las condiciones políticas, para la realización efectiva de los derechos humanos de sus habitantes.

En el enfoque de Derechos Humanos 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.

Esta Defensoría considera correcta y oportuna la noción de que el modelo-país solidario y de bienestar costarricense está claramente definido o configurado en la Constitución Política en forma de los derechos de los Habitantes (Meoño Segura, 2001, ET y 2009, IICE), pues 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 partidos políticos, gobernantes, funcionarios y funcionarias, ciudadanos y ciudadanas y sobre todo, los organismos superiores fiscalizadores y tutelares del Gobierno y sus instituciones, como la Defensoría, la Contraloría y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Es una tesis fundamental que compartimos, la de aceptar que la Constitución Política enuncia ese modelo país y la estrategia de desarrollo de largo plazo, óptimamente perfeccionados en un sinnúmero de leyes que, asumidas y administradas con la pertinente jerarquización; lo mismo que aceptadas aquéllas que sí ordenan lo pertinente a los procesos de dirección, planificación, organización, control y evaluación 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 esta temática, debe corresponder una identificación clara e integral de cómo se debe instrumentar la Constitución y sobre todo, las leyes y reglamentos para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas, considerando las normas de dirección y rendición de cuentas. Así, la instrumentación de leyes debe realizarse 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 autóctona, 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.).

Con la finalidad de determinar cómo se desarrolla este esencial tema de las Políticas Públicas en el modelo de desarrollo costarricense, se considera necesario hacer un análisis de los distintos modelos de desarrollo por los que ha transitado el Estado Costarricense.

En general, existe consenso sobre el aspecto multidimensional y comprensivo del desarrollo, el cual abarca factores culturales, sociales, políticos, económicos y ambientales; e implica una mejora en el bienestar general de las personas en todos sus aspectos (Artículo 50 de la Constitución Política). Asimismo, se acepta que no existe una única política o conjunto de políticas universales o genéricas para lograr el desarrollo nacional a manera de receta milagrosa, sino que cada estrategia o modelo de desarrollo nacional debe adaptarse a las condiciones económicas, sociales y culturales de cada país. O, en su defecto en el caso costarricense, lo requerido es reconocer el modelo país y la estrategia de desarrollo que nos debería regir en todo momento, proporcionando así un punto de partida para que todos, incluidos partidos políticos, comprendan que en lugar de partir de cero a la hora de analizar situaciones, rezagos y propuestas, se debería profundizar en lo definido en la Constitución y las leyes.

El desarrollo de Costa Rica no sólo involucra el aumento del ingreso y de la producción total del país, sino que implica aumentos en los niveles de educación y de salud de la población, así como en la reducción de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad social y regional, además de la protección del medio ambiente.

A finales de los años ochenta, pasado el apogeo inicial del famoso “Consenso de Washington” que predicaba el Estado mínimo y la liberación monetaria de los sistemas económicos, se formó un nuevo consenso en la necesidad de adoptar un modelo de desarrollo sostenible, el cual involucraba aspectos sociales, económicos y ambientales. El desarrollo sostenible fue definido por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente de las Naciones Unidas como aquel: “desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”. Nuestra Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995, retoma y perfecciona este concepto de manera muy original y viable a lo largo de su articulado.

Dentro de las concepciones actuales del desarrollo, destaca la del economista Amartya Kumar Sen, que propone entender el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaran 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 de los Habitantes, 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 y ambientales necesarias para la realización efectiva de los derechos humanos de las y los habitantes.

En el enfoque de derechos humanos 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.

Un intento por establecer un indicador que represente de una forma comprensiva el nivel de desarrollo de los países fue el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho indicador fue elaborado en el año 1990 y combina factores como la esperanza de vida, el nivel educacional y el nivel de ingreso en una única medición del desarrollo (crecimiento intensivo).

Por otra parte, el concepto de estilo de desarrollo, fue definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como: “los componentes principales de la economía y sus modalidades características de interrelación, mediante las cuales ésta enfrenta, durante una época, sus desafíos de crecimiento y desarrollo”.

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.

Por otra parte, 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.

**Costa Rica.** Por sus condiciones de economía pequeña, las posibilidades de desarrollo del país se han fundamentado, históricamente, en una estructura productiva cuyo objetivo es la exportación de bienes y servicios al mercado internacional. Por esta razón, el crecimiento económico del país, desde su nacimiento como nación independiente (1821), ha dependido de la evolución del mercado internacional, según el grado y modo de inserción a la misma.

A nivel general, el grado y modo de inserción al mercado internacional ha dependido de la estrategia de exportación que el país ha seguido durante los últimos 100 años; desde el modelo primario agroexportador, pasando por el modelo desarrollista basado en la industrialización por sustitución de importaciones y finalmente, por el modelo aperturista basado en una estrategia de promoción de exportaciones. Dichos modelos de crecimiento, a su vez, han contribuido a configurar la actual sociedad costarricense de inicios del siglo XXI. Omitiremos hablar del modelo de desarrollo colonial que se extiende de 1560 hasta la primera exportación de café realizada en 1823 ni se hará referencia al modelo primario agrario exportador que privó en el siglo XIX.

Es necesario señalar que es a partir de 1870 el binomio café-banano pasó a ser el eje central de la actividad económica del país; situación que se mantuvo hasta finales de los años 1940. En los años 1940-50, el Estado costarricense tuvo fuerte intervención estatal en el aspecto social encaminado a contrarrestar el liberalismo de entonces. Se adoptó un modelo agroexportador con mayor diversificación (azúcar, carne y cacao).

En los años 50, el Estado intervino directamente y amplió la base productiva del modelo económico, mediante el fomento de la industrialización y el apoyo a las actividades de exportación, lo cual se vio fortalecido en recursos gracias a la nacionalización bancaria.

En los años 60, la región centroamericana impulsó la estrategia de sustitución de importaciones (modelo de la CEPAL), el cual, impulsaba la industria de bienes finales de los países centroamericanos,

mediante un fuerte apoyo estatal y el establecimiento de una Zona Aduanera denominada Mercado Común Centroamericano. Esto implicó la protección de la producción nacional de la competencia de otros países y obligó al Estado a asumir un rol relevante en la economía, creando un gran número de regulaciones, proporcionando infraestructura física a la industria (electricidad, telecomunicaciones, carreteras, etc.) y universalizando los servicios básicos a la población (salud, educación, nutrición), e incluso obligó al Estado a asumir el papel de empresario, cuando la iniciativa privada no era capaz de desarrollar el aparato productivo.

La primera crisis internacional del petróleo, en los años 1973-74, evidenció la vulnerabilidad del modelo de industrialización aplicado y a inicios de la década de 1980 la estrategia de sustitución de importaciones colapsó. El país en consecuencia adoptó el modelo llamado Ajuste estructural (del Banco Mundial).

Valga decir que pese al colapso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la estrategia sustitutiva deparó beneficios a la sociedad costarricense; pues permitió establecer una planta productiva industrial, desarrollar las redes de infraestructura, acumular capacidades gerenciales y multiplicar la calificación de la mano de obra. De tal forma, en términos sociales hubo un aumento en el nivel de vida de la clase media que creció de manera proporcional a la población. Esquivel Gutiérrez (1992) señala que las políticas de precios máximos de la canasta básica, de salarios mínimos, de viviendas sociales, de salud y educación públicas, de empleo público, de infraestructuras básicas, de servicios públicos subvencionados, de alimentación complementaria, de pensiones no contributivas, etc., fueron los responsables de la reducción de la pobreza.

La liberalización económica en la década de 1980, que implicó el Ajuste Estructural hizo que el país lograra acceder a un importante volumen de ayuda financiera externa, créditos blandos para el desarrollo, renegociar su deuda externa y lograr una apertura ventajosa del mercado interno estadounidense para los productos de exportación. Costa Rica, se comprometió a implementar un cambio en el modelo de industrialización, a favor de un modelo aperturista, cuyo fundamento fue una estrategia de promoción de exportaciones no tradicionales. En esto consistía la estrategia de Ajuste Estructural; el cual transformó la estructura productiva e institucional del país y su relación con la economía internacional.

La estrategia de ajuste estructural no incorporó seriamente políticas distributivas que permitieran una mayor redistribución de la riqueza producto del crecimiento económico. Sin embargo, Meoño Segura ha insistido en que a pesar de la adopción formal de algunos de los requerimientos de “ajuste estructural”, el país no renunció a su modelo social en la Constitución Política, ni cambió significativamente ninguna ley orgánica de instituciones clave ni en materias específicas. Por el contrario, fortaleció más bien algunas de éstas como es el caso de ambiente con la Ley Orgánica referida previamente y varias otras leyes sobre recursos naturales y contaminación, al igual que se avanza en otros campos, con el Código de la Niñez y la Adolescencia. No cambió la Ley Fundamental de Educación ni la Ley General de Salud, no cambió la Ley de Planificación de 1974 ni la Ley General de la Administración Pública de 1978 y en materia financiera-presupuestaria, más bien se instauró la Ley No. 8131 del 2001 que amplió las bases jurídicas para ejercitar una dirección y una planificación de gobierno basada en los resultados y la rendición de cuentas y la acción unitaria e integral del Gobierno y sus instituciones.

Es evidente, que la década de los noventa se caracterizó por una profundización del modelo aperturista y de las políticas tendientes a integrar la economía costarricense con los mercados internacionales. Consecuentemente, el énfasis de la política económica estuvo en la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa y en los procesos de desgravación arancelaria. Así, se impulsó la diversificación de oferta agrícola exportable promoviendo las exportaciones de productos no tradicionales al resto del Mundo. Por su parte, dado el costo social que ha implicado el ajuste estructural en la mayoría de los países latinoamericanos, los años noventa han sido reconocidos como la “década de la exclusión”, haciendo referencia a los millones de seres humanos que han sido excluidos del bienestar social durante dicho período.

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. Por ello, es que para la Defensoría de los Habitantes, es de vital im-

portancia hacer un llamado al Plenario Legislativo, para que junto con la Contraloría General de la República, garanticemos la observancia y el cumplimiento de nuestro marco jurídico ya existente, a la hora de definir nuevas estrategias de desarrollo para el país.

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.

Desde el Informe Anual 2004-2005, la Defensoría de los Habitantes había advertido “cómo las decisiones del Estado costarricense se van alejando de ese ideal de tener a la persona humana como su centro, para dirigirse hacia objetivos cuyo humanismo resulta difícil de detectar. Objetivos tales como la eficacia y productividad en el uso de los recursos, señales claras al consumidor, precios competitivos, la atención del déficit fiscal, cuando no la prioritaria satisfacción de intereses sectoriales o gremiales, poco a poco han ido desplazando los derechos de los habitantes quienes contribuyen al fisco, consumen bienes básicos o utilizan servicios esenciales, o en cuanto pertenecen a sectores económica y socialmente vulnerables.”

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 parecen ser fruto de un estilo de gestión política y administrativa en el contexto de la Administración Pública.

Parece que el país 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.

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 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 jefes políticos 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. Pareciera ser que en la Administración Pública, muchas valoraciones se están haciendo desde la perspectiva de la rentabilidad económica privada: “superávit y eficiencia”, sin considerar criterios constitucional y legalmente normados de rentabilidad social articuladamente con una producción de riqueza o rentabilidad productiva o económica matizada de criterios de distribución más equitativa de la misma.

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.

## Planificación, Gestión y Políticas Públicas

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, de forma tal que las prácticas guberna-

mentales 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 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.

De tal forma, la valoración de la eficacia de las políticas nos remite necesariamente a considerar su diseño y gestión para lograr revisar posteriormente los resultados obtenidos con las mismas. Partiendo de un nuevo y riguroso criterio de lo que debe ser el diseño de dichas políticas, es claro que las mismas deben responder a un constante flujo de acción e información relacionada con un objetivo sociopolítico definido en forma democrática, primero en nuestra Constitución Política y luego en cada ley de la República; objetivo que luego debe ser desarrollado por los actores gubernamentales con la debida participación ciudadana que la Ley No 5525 de 1974 enunció con una claridad que no deja entender por qué los gobiernos, con pocas excepciones, la han omitido de manera explícita. Valga decir, que de igual modo otras leyes, sobre todo en materia de niñez y adolescencia y de recursos naturales, han previsto mecanismos participativos de la sociedad civil, que tampoco han sido plenamente activados por ningún gobierno.

En buena teoría, las políticas públicas deben incluir, entre otras cosas lo siguiente:

- Una fundamentación legal que permita determinar qué se busca con su elaboración, cuál norma o ley se busca ejecutar, en asocio con cuáles otras normas o leyes conexas, y hacia dónde se caminará a partir de su ejecución (tiene por fuerza que ubicarse en un sector de actividad, o en sus interrelaciones entre

varios sectores, e indicar con claridad hacia qué ámbitos territoriales y grupos poblacionales afines se dirige).

- Claridad en los objetivos perseguidos, lo cual se lograría aplicando el artículo 99 de la LGAP.
- Debe establecerse un orden en la secuencia de medidas a tomar, definiendo qué es primero y qué está condicionado a otro resultado. Esto obligará a que cada líder político sectorial, o sea, a cada Ministro o Ministra conjuntamente con el Presidente o Presidenta, a que establezca el carácter sectorial o intersectorial de las políticas a formular, así como las particularidades de la población-objetivo a impactar y la región a la que van esas dirigidas. Sería entonces, un abordaje pragmático de la noción de “metas” en el artículo 99 de la LGAP.
- Debe existir una clara estimación de cuál es el costo de dichas políticas y cómo se financiarán. Es éste otro abordaje pragmático de la noción de “tipos de medios” en ese mismo artículo 99 de la LGAP.
- Debe determinarse la forma en que se evaluará el costo-beneficio social de dichas políticas y esto lo determina con claridad y suficiencia la Ley No. 8131 del 2001.
- Asimismo, resulta de gran importancia definir el beneficio social marginal comparado con la aplicación de otras políticas, es decir, qué es prioritario y por qué. La fundamentación en cada norma constitucional pertinente y en cada Ley específica, no dejará lugar a dudas sobre cuál criterio debe prevalecer en cada campo.
- Debe determinarse si la política diseñada se agrega a otra ya existente o bien resulta el inicio de un proceso.
- Conviene determinar cuáles son los apoyos y críticas probables que pueden establecer los diferentes sectores. Para ello, la Ley No. 5525 y otras leyes ya norman lo que debe ser una participación ordenada, racional y sistemática de la sociedad civil en los ámbitos de sectores de actividad y de regiones de desarrollo.

De esta forma, si desde un inicio existe una participación de los sectores sociales involucrados a los cuales se les aplicarán dichas políticas, debe entonces lograrse que la fundamentación y los objetivos de las mismas cuenten con una legitimación de origen que permita facilitar la consecución posterior de sus objetivos, siempre y cuando se cumpla a

cabalidad con los otros requisitos antes señalados y que son los que pueden determinar el éxito o no de la misma.

La participación de las y los habitantes 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.

De esta forma, la riqueza de la discusión social se ve fortalecida de cara a las y los habitantes por el acceso a la información que se tenga, lo cual pasa en mucho por el acceso mismo a la educación, a la tecnología, a canales fluidos de comunicación con las y los representantes políticos, así como a los diferentes medios de comunicación generadores de opinión pública.

La participación de los diversos sectores 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 de las poblaciones, lo que permite un uso más eficiente y efectivo de los recursos públicos.

Luego de reflexionar sobre el diseño de las políticas públicas, es claro que la gestión de las mismas dependerá en mucho de este primer paso, de forma tal que se cuente con todos los recursos requeridos para su ejecución. Esta gestión está definitivamente relacionada con los inconvenientes naturales que puedan presentarse a nivel del funcionamiento mismo del aparato estatal (sea retraso en aprobaciones presupuestarias, modificaciones, etc.); no obstante, estos riesgos deben ser considerados en el diseño y posterior gestión de la política.

Es entonces cuando al final del proceso que va de la planificación y ejecución, a la evaluación de las políticas, momento en el cual muchos de los errores contenidos en los momentos anteriores sobresalen visiblemente, produciéndose el efecto esperado de ineffectividad de la política pública respectiva.

En ese sentido, las propias auditorías que de hecho realizan las y los habitantes a las actuaciones de los entes gubernamentales, nos permiten ir evaluando si efectivamente existe una relación entre las ne-

cesidades inicialmente expresadas y las medidas tomadas como coordinadas de acción para atender de forma eficiente dichas necesidades. Cuando no existe una relación efectiva que pueda traducirse en el beneficio o el producto concreto inicialmente esperado alcanzar, se puede decir que la política pública no fue eficaz. Corresponde entonces buscar si el error estuvo a nivel de su diseño, gestión o bien los propios instrumentos de evaluación establecidos.

De conformidad con lo anterior, resulta un poco menos complejo analizar si en el caso de las políticas públicas existentes en Costa Rica, las mismas responden a un proceso ordenado y sistemático en su diseño, gestión, evaluación y seguimiento, de forma tal que las mismas hayan satisfecho las demandas de las y los habitantes.

Por otra parte, se denotan políticas públicas que pueden estar resultando añejas en relación con los intereses actuales de las y los habitantes. En ese sentido, la Defensoría ha llamado puntualmente la atención sobre asuntos en los cuales urge que el Estado costarricense revise y redefina sus políticas de cara a las necesidades actuales, tal es el caso del modelo económico en mucho excluyente de los grupos más vulnerados, o bien en materia ambiental o de salud pública.

Una de las principales demandas de la población, está relacionado con la información respecto de las diversas actuaciones de las entidades públicas. Este acceso a la información, fortalece una participación ciudadana que –aunque tímida aún– reclama su derecho de ser parte del diseño de las políticas, de forma tal que las mismas reflejen sus propias necesidades y aspiraciones, así como la satisfacción y consecución de las mismas.

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 la politización de las administraciones públicas y de intereses

particulares; en resumen, librarlas de la ineficacia y distorsión generadas en mucho por la corrupción.

Le corresponde a las administraciones públicas constituirse en plataformas para la elaboración y gestión de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, acatando los principios de dirección, planificación, coordinación, transparencia, legalidad, participación, inclusividad, equidad y rendición de cuentas.

Por su parte, las y los habitantes tienen la tarea de constituirse en esos ojos fiscalizadores de las actuaciones de las instancias públicas y que su participación en el diseño de dichas políticas se constituya un derecho y un efectivo deber, mismo surgido de la propia dinámica que todo sistema democrático promueve.

## Políticas públicas y Derechos Humanos

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 inferior rango. 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.

No en vano ya desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Estados establecieron en el **artículo 28** que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.”

De esta obligación ineludible e impostergable en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, los países adoptaron diferentes modelos de Estado. No obstante, es lo cierto que esa vertiente positiva a la cual se acaba de hacer referencia, se puso de manifiesto especialmente en países que optaron por un tipo de desarrollo inclusivo y solidario, apostando entonces por el modelo del Estado Bienestar o Estado Social de Derecho, cuya legitimidad y existencia misma se sustenta precisamente en su papel garante de derechos sociales fundamentales, legado y conquista del humanismo, distinguiéndose

del modelo de Estado de corte más liberal en el que se da mayor preeminencia a los derechos civiles y políticos.

Más allá del reconocimiento jurídico de los derechos sociales fundamentales, tampoco basta la tutela judicial atípica y no formalista establecida a partir del constitucionalismo. De ningún modo puede desconocerse el hecho de que la Carta Fundamental es un referente esencial y una jurisdicción especializada al servicio de las y los habitantes, un medio idóneo y eficaz para la defensa de los derechos que definen al país solidario y de bienestar que es Costa Rica, en tanto supera la dimensión meramente legalista y trasciende para reivindicar principios y valores fundamentales, que al fin y al cabo constituyen el contenido esencial de aquellos 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.

En tal sentido, 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 un 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.

Fernando Castillo Víquez, reconocido constitucionalista del país y Magistrado de la Sala Constitucional, en el artículo. Las nuevas dimensiones del Estado Social de Derecho, claramente indica que “si bien en la Carta Fundamental no se encuentra ninguna norma expresa, en la cual se indique que el nuestro es un Estado Social de Derecho, de la conjugación de los numerales 33, 50 y 74, amén de la consagración de un importante número de derechos a favor de los habitantes de la República, así como de la nacionalización de importantes actividades estratégicas, se colige que estamos en presencia de este modelo de Estado.”

Bajo esta concepción, el Estado se ve literalmente conminado y condicionado en Costa Rica a orientar su actividad hacia la consecución, vía tutela, regulación y administración directa en muchos casos, de derechos fundamentales como alimentación, salud,

vivienda, seguridad social, trabajo y propugna por la atención de las necesidades de sectores desfavorecidos y especialmente vulnerables como los niños y las niñas, las personas de la tercera edad, las mujeres.

Sin perjuicio de ello y 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 antes. 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 puedan exigir con claridad, concreción y eficacia el fiel cumplimiento de esos parámetros superiores.

La Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de los Habitantes de la República, han de visualizar y maximizar su propia proyección institucional como instrumentos eficaces para materializar esa voluntad y claridad del Constituyente, de modo que se retomen las voces de las y los habitantes en aras de que puedan exigir y retomar el cumplimiento de estos postulados y cuerpo de normas existentes, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población y con ello, de que podamos todas y todos aspirar a una sociedad plena en el respeto de los derechos humanos.

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 su 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.

En este contexto, 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 parcial de los de-

rechos económicos, sociales y culturales. Ésta que había parecido una verdad de perogrullo, adquiere una profunda relevancia en una realidad mundial en la que ya ningún Estado 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. Este modelo social de derecho es la opción para el Estado costarricense, porque la decisión fue tomada por el Constituyente de 1949; su permanencia es más bien un reto que debe enfrentar con al menos tres estrategias:

- la tutela constitucional de aquellos derechos fundamentales, principios y valores que conforman la esencia del Estado Solidario y que se reflejan más intensamente en el campo social;
- el fortalecimiento de la democracia a través del establecimiento formal de mecanismos claros y eficaces de participación social;
- el control de las políticas públicas; enmarcadas en otros modelos de Estado exclusivamente en el ámbito de lo político o de una ideología partidaria particular en el que están sujetas sólo a la discrecionalidad de las autoridades gubernamentales o de planes de gobierno, se manifiestan en una forma particularmente distinta en el contexto del Estado Social de Derecho. Aquí, lejos de estar exentas de control, son una condición de legitimidad del propio Estado y están sujetas no sólo al escrutinio social –para el cual la tutela constitucional es su mejor complemento- sino también al control judicial.

El control social es el resultado del reconocimiento de la participación, como un principio constitucional derivado del artículo 9 de la Carta Política costarricense; donde la posición del Estado es un requisito de validez en el ejercicio de múltiples potestades

públicas, las más frecuentes las relativas al establecimiento de precios y tarifas a servicios públicos y las concernientes al control del desarrollo urbano.

Por su parte, el control judicial que se ejerce sobre la orientación y aplicación de las políticas públicas, es posible en tanto rocen derechos fundamentales y pone de manifiesto en primer término, el reconocimiento de que dichas políticas constituyen un medio hacia el logro progresivo de aquellos, de toda suerte que si el Estado Bienestar se aparta de sus postulados y de la función social que le es propia se activarán los mecanismos de reacción de las y los habitantes. En segundo término, este control judicial es una expresión clara de la condición de exigibilidad en que se coloca a los habitantes en el Estado Social respecto de sus derechos, superando el requisito tradicional de la titularidad de un derecho subjetivo para abarcar incluso el interés legítimo.

Lo anterior no desvirtúa el hecho de que en el Estado Bienestar costarricense –como ocurre en cualquier otro modelo- las políticas públicas configuran un margen de maniobra necesario para gobernar, de toda suerte que los habitantes no pueden exigir una determinada política en un sentido específico, no obstante, sí pueden demandar del Estado responsabilidad por el incumplimiento en la adopción, diseño y ejecución de medidas públicas cuando de esta omisión se deriva violación o amenaza a derechos fundamentales, trascendiendo así la dimensión de la mera responsabilidad política.

Es en este contexto, que la Defensoría de los Habitantes se aboca a presentar en el Informe Anual de Labores del período 2009-2010, el resultado de un análisis que comprende las políticas públicas, su orientación y su cumplimiento en muy diversos ámbitos de la función del Estado costarricense (medio ambiente, seguridad, género, infraestructura pública, entre otros) así como aquellas áreas sensibles en las que la inexistencia o desarticulación de políticas constituyen un menoscabo a derechos fundamentales de los habitantes, propios del Estado Bienestar.

# Política Pública en materia de Equidad e Inclusión Social

El presente apartado documenta la experiencia de la Defensoría de los Habitantes durante el período que comprende este Informe, en relación con las omisiones del Estado costarricense en cuanto a la formulación y ejecución de políticas públicas tendientes a promover procesos de inclusión social y equidad, acciones y omisiones que apuntan a un incumplimiento sistemático de sus deberes constitucionales y legales para con los sectores en condición de exclusión social que habitan nuestro país.

Por supuesto, los señalamientos al respecto no resultan novedosos en absoluto. No obstante, para el actual período, se han comprobado nuevamente deficiencias en la acción estatal para promover la equidad e inclusión social, las cuales, para efectos analíticos, este apartado expondrá en dos secciones: en la primera se analizan las omisiones en el abordaje integral de las situaciones de exclusión que padecen poblaciones específicas, lo que refiere generalmente a la ausencia de políticas en determinados ámbitos, y en la segunda se referirán insuficiencias puntuales en algunas políticas específicas que resultan claves para promover la inclusión.

Antes de referir las omisiones en cuestión, conviene dedicar unas líneas a contextualizar algunas de las afectaciones más visibles a los derechos de las personas en situación de exclusión social, desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

Tal como se mencionó en una sección anterior de este Informe, la exclusión social se refiere a la privación de las capacidades humanas (relacionales) que permiten la participación en la vida de la comunidad. Sin duda, la amplitud de este concepto permite incluir en él las distintas formas de exclusión, muchas de las cuales se problematizarán y ejem-

plificarán en secciones posteriores de este Informe. Por lo pronto, interesa hacer aquí referencia a una de las manifestaciones más profundas de exclusión que afecta a poblaciones de distinto género, etnia, edad, habilidades motoras, región de procedencia y condición en general, nos referimos al flagelo de la pobreza, causa y efecto de la violación de derechos humanos.

Al respecto, tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, la pobreza se ha definido a menudo como la insuficiencia de ingresos para adquirir una cesta mínima de bienes y servicios. Sin embargo, en la actualidad el término se suele interpretar en forma más amplia, como la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad<sup>1</sup>. Esta definición básica reconoce algunas características más generales de la pobreza, tales como el hambre, una educación deficiente, la discriminación, la vulnerabilidad y la exclusión social. De una forma más amplia, el Comité define la pobreza en los siguientes términos:

*“A tenor con la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.”<sup>2</sup>*

1 Véase al respecto: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008). Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos. IIDH. San José, CR. pp. 37.

2 Ibid. pp. 37-38.

En un sentido amplio, el término pobreza involucra la falta de justicia y de equidad, la exclusión de la participación política, el riesgo de contraer enfermedades, la mortalidad materno infantil, la vulnerabilidad ante los desastres naturales, la violencia, la negación de la cultura, la recreación y el descanso, la dependencia absoluta respecto a los beneficios del Estado, entre otras manifestaciones que inexorablemente excluyen socialmente a quienes la padecen.

Ahora bien, el referido Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha extraído algunos aspectos fundamentales del marco normativo internacional en materia de derechos humanos, que en atención a los fines que persiguen, deberían ser expresamente considerados en las distintas estrategias nacionales de reducción de la pobreza, entre ellos la no discriminación y la igualdad; el efectivo ejercicio del derecho humano a participar en los procesos de discusión de decisiones que afectan a los titulares del derecho; y por supuesto la generación de condiciones que posibiliten el pleno ejercicio de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo.

A partir de lo anterior, conceptualizar la pobreza desde la perspectiva de los Derechos Humanos implica la obligación de los Estados de ajustar sus políticas públicas a las normas internacionales de los derechos humanos. En este sentido, se puede coincidir con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos cuando establece que la perspectiva de derechos humanos suma legitimidad a la erradicación de la pobreza como objetivo primario de las políticas públicas, dados los principios de igualdad y no discriminación, que requieren una complementariedad entre los derechos civiles y políticos por un lado y los económicos, sociales y culturales por otro. De esta forma, razona el Instituto, se exige un proceso de mutua retroalimentación entre el desarrollo humano y los derechos humanos, relación que se materializa mediante la inversión en la capacidad humana básica y la garantía de derechos básicos en la legislación<sup>3</sup>.

Dicho lo anterior, y como antesala de los hallazgos que se comentarán en esta sección para el período 2009-2010, conviene recordar que la Defensoría de los Habitantes se ha referido de manera crítica a las políticas públicas con que el Estado costarricense ha procurado garantizar la inclusión social de los colectivos en condición de vulnerabilidad y revertir manifestaciones como la pobreza.

En efecto, en anteriores Informes Anuales, se ha señalado por ejemplo que durante varios años el crecimiento económico sostenido experimentado por el país no se tradujo en una reducción de los niveles de pobreza sino que se concentró en algunos sectores productivos –alta tecnología entre ellos– no necesariamente vinculados con la estructura productiva nacional, con lo cual se fortalece la tesis de que el modelo de desarrollo actual se caracteriza por su tendencia a la concentración de la riqueza y la exclusión. También ha documentado la Defensoría que durante las dos décadas precedentes la Inversión Social Pública no resultó efectiva para reducir la pobreza y la desigualdad a pesar de su incremento en términos globales y per cápita, lo que se explica por las inadecuadas políticas de distribución.

A nivel del marco institucional y tras la revisión de programas clave entre los que sobresale FODESAF (caracterizado por el Banco Mundial como el “*corazón de las estrategias de combate a la pobreza en Costa Rica*” dado su carácter de fondo financiero para múltiples programas sociales<sup>4</sup>), la Defensoría ha destacado un claro divorcio entre las políticas económicas y sociales de los diferentes gobiernos de turno, deficiencias notables y reiteradas en la política social, la ausencia de un órgano rector en la materia, la desarticulación interinstitucional en el sector social, las duplicidades en programas y competencias, deficiencias en la identificación de población meta, rigidez en el gasto, deficiente control y evaluación de programas sociales, filtración en los programas y en general la falta de credibilidad en la gestión de algunas entidades. Los programas de combate a la pobreza, deben considerar la especificidad de las y los integrantes de las familias, así como el tipo de familia, de modo que desarrollen estrategias específicas, dirigidas a las mujeres, a las personas adultas mayores, a los niños, niñas y adolescentes. Es decir, los programas deben tener distintos perfiles, de modo que puedan atender las capacidades de las personas usuarias.

Asimismo, la Defensoría también ha denunciado el doble discurso que en ocasiones ha mostrado un sector de la clase política costarricense, al suscribir declaraciones presidenciales a nivel internacional y establecer metas gubernamentales en programas de gobierno y planes de desarrollo todas tendientes a garantizar la tutela de los derechos humanos y la superación de las condiciones de exclusión, al tiempo que cercenan mediante la asignación y ejecución presupuestaria, importantes recursos para

3 Ibid. pp. 18.

4 Banco Mundial (2003). Costa Rica: el gasto social y la pobreza.

programas específicos (FODESAF, vivienda, etc.), que incluso están garantizados a nivel constitucional y legal.

Con base en su experiencia en la tramitación de denuncias formuladas por las y los habitantes, a partir del análisis del marco regulatorio y de la interacción permanente con múltiples instituciones, la Defensoría de los Habitantes puntualiza seguidamente algunas acciones que desde la perspectiva del Desarrollo Humano, corresponde al Estado adoptar de forma inmediata para impulsar o fortalecer verdaderos procesos de inclusión social. Nuevamente, el repaso de acciones pendientes se realizará, para efectos de claridad en la exposición, de acuerdo con la particularidad de las diferentes poblaciones excluidas.

### **Principales omisiones de la política pública en materia de equidad e inclusión social, a partir de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes**

Tal como lo ha documentado la Defensoría durante los últimos años, el país ha venido enfrentando situaciones de exclusión social de carácter estructural, a las cuales ha intentado responder mediante acciones paliativas y fragmentadas, que lejos de solucionar la problemática de manera integral, reproducen las condiciones de inequidad y excluyen a las poblaciones con necesidades específicas.

*“Ante la ausencia de una política pública integral y a raíz de incrementos en el flujo migratorio, el Estado se ha limitado a dictar medidas administrativas de carácter coyuntural, orientadas, principalmente, a endurecer los controles migratorios en cuanto a ingreso y permanencia en el país, las cuales dejan un vacío notable en la protección de los derechos de esta población y de esa manera la expone a una mayor vulnerabilidad, no solo frente al poder estatal sino también frente a ciertos grupos que ilícitamente se aprovechan de su condición (redes de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas).”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

A pesar de que se han emitido algunas legislaciones especiales que pretenden reconocer los derechos humanos a poblaciones específicas, entre éstas las mujeres, personas migrantes y refugiadas, indígenas, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes y adultas mayores, no se han acompañado de políticas integrales y transversales que incidan en los cambios estructurales e institucionales

necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de esos derechos.

Estas carencias en la definición de políticas públicas, perpetúan la exclusión social de importantes segmentos de población, limitan sus posibilidades de desarrollo y vulneran sus derechos e intereses. Seguidamente se describen las principales omisiones detectadas por la Defensoría en materia de política pública en relación con poblaciones específicas.

### **Algunas omisiones y desafíos para la inclusión de personas migrantes y refugiadas**

En relación con las personas migrantes y refugiadas, pese a que las legislaciones migratorias anteriores -Ley N° 7033 de 1986 y Ley N° 8487 del 2006- asignaban al Consejo Nacional de Migración la responsabilidad de proponer al Poder Ejecutivo una política pública que permitiera satisfacer las necesidades de esta población en armonía con los intereses del Estado y el respeto a los derechos de la sociedad en general, a la fecha esta obligación legal se ha incumplido de manera sistemática. Incluso la nueva Ley de Migración y Extranjería, vigente desde marzo de 2010 -N° 8764- establece lineamientos de política con un claro contenido de protección de derechos; sin embargo, carece de plazos definidos para ordenar su efectiva emisión, lo que podría implicar una nueva dilación por parte de las autoridades migratorias.

Si bien a través de estas medidas administrativas, el Estado también ha brindado una respuesta temporal a algunas situaciones relacionadas con el acceso a servicios públicos por parte de esta población, como por ejemplo, la emisión de circulares que regulan la atención médica de estas personas (urgencia y consulta externa) y los procedimientos de aseguramiento según sus condiciones (seguro por el Estado, aseguramiento familiar, entre otros); no debe olvidarse que estos esfuerzos continúan constituyendo hechos aislados, lo que además supone el riesgo de establecer diferencias desproporcionadas en el acceso y generar condiciones discriminatorias.

Desde este punto de vista, la omisión del Estado costarricense en cuanto a la formulación de una política migratoria integral explica la ausencia de la variable migratoria en otras políticas públicas, relacionadas con el derecho humano a la salud, el trabajo, la educación, entre otras, ni procesos que permitan evaluar las disposiciones administrativas vigentes, con el fin de promover las reformas ne-

cesarias para garantizar el respeto de los derechos en cuestión, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.

Pese a que el Estado ha llevado a cabo algunas iniciativas de regularización de flujos migratorios laborales con Nicaragua (a partir del Proyecto Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua), todavía existen grupos de personas trabajadoras migrantes provenientes de ese país que continúan laborando en condiciones desventajosas con respecto a la población costarricense, desde el punto de vista salarial, de aseguramiento y de las propias condiciones materiales del trabajo. Esta situación ha dificultado el proceso de integración de esta población a la sociedad costarricense, y generalmente perpetúa su condición de pobreza. Valga decir que en iguales condiciones de encuentran distintos grupos de ciudadanos y ciudadanas costarricenses.

A partir de lo anterior, resulta urgente que, como parte de una política migratoria integral, el Estado costarricense inicie el proceso de discusión de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, la cual fue aprobada en diciembre de 1990 por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas y que se encuentra vigente a nivel internacional desde julio del 2003. Esta Convención ha sido ratificada por países como Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua, entre otros.

La Defensoría de los Habitantes considera que con la aprobación de la Ley de Migración y Extranjería, las autoridades migratorias cuentan con un instrumento valioso para avanzar en el reconocimiento de derechos de las personas migrantes y refugiadas en nuestro país, y atender este fenómeno con un enfoque que trasciende el simple control y registro migratorio.

De manera novedosa, la nueva Ley de Migración y Extranjería favorece la promoción de mecanismos que garanticen la integración de esta población a la sociedad costarricense, diseñando para estos efectos las estrategias y políticas públicas que se estimen oportunas y destinando recursos económicos obtenidos a partir de la regularización migratoria, a los programas que se ejecutan en las instituciones encargadas de atender a esta población. De esta forma, el Fondo Social Migratorio que se crea a partir de esta normativa, destina fondos para apoyar los procesos de integración social de la población migrante en los servicios de migración, salud, educación, seguridad, justicia y su participación en las asociaciones de desarrollo, entre otros.

La composición que deberá adoptar el Consejo Nacional de Migración a partir de esta Ley (incluye a dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil), permiten confiar en la posibilidad real de avanzar en el diseño de estrategias y políticas desde una perspectiva de derechos humanos, que contemple las diferentes necesidades de esta población y procure soluciones efectivas para facilitar su integración a la dinámica social costarricense.

**Acciones pendientes.-** A partir de las consideraciones expuestas, esta institución considera que la política migratoria que se formule debería evitar definir acciones desagregadas por sector social (trabajo, salud, educación, vivienda, entre otros) y en su lugar debe establecer acciones conjuntas mediante una sistemática coordinación interinstitucional, que considere incluso acciones a nivel binacional dado que el fenómeno migratorio y su debida atención, atañe a dos o más países y no solamente al que recibe los flujos migratorios<sup>5</sup>.

Por otro lado, la política migratoria debe contemplar las acciones que el Estado impulsará para atender la situación de la población costarricense que se encuentra en el exterior (emigrantes), la que en su mayoría requiere medidas estatales inclusivas, como la generación de fuentes de empleo digno y sostenible en las distintas regiones consideradas “expulsoras” de población nacional. Paralelamente, se deben definir acciones que estimulen el retorno de emigrantes que buscan mejores condiciones de vida o de protección, así como ampliar los mecanismos de garantía derivados del derecho a la asistencia consular, a través de los agentes consulares destacados en el exterior.

En el ejercicio de su función, esta Defensoría dará seguimiento a las acciones que realicen las autoridades migratorias para la emisión de la política migratoria en cuestión, principalmente, a partir de la iniciativa “Lineamientos generales para la formulación de una política migratoria integral”, en la cual participó nuestra institución en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras instancias del sector público y que fue presentada a conocimiento del Consejo Nacional de Migración, en diciembre del 2008.

La Defensoría de los Habitantes también considera importante hacer un llamado de atención a las autoridades migratorias, en cuanto a la necesidad de incorporar en el Reglamento a la Ley de Migración y

5 Criterio emitido por la Defensoría de los Habitantes con ocasión de la discusión en sede legislativa, del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería N° 16594.

Extranjería aquellos aspectos que fueron señalados por nuestra institución durante el proceso de discusión de esta normativa y que refieren a aspectos como los cobros por concepto de regularización migratoria y renovación; aporte a la seguridad social como requisito de renovación; “profesionalización de la policía migratoria”; condiciones para la solicitud de permanencia legal en el país; autorización de permanencia provisional de una persona extranjera privada de libertad; plazo para la resolución de solicitudes de permanencia regular; impugnación de las resoluciones que emite la Dirección de Migración; plazo para la emisión de la política migratoria y sus modificaciones; regulación del Centro de Aprehensión, entre otros<sup>6</sup>.

Asimismo, la Defensoría continuará brindando seguimiento a los esfuerzos que se realicen para la promulgación del Reglamento a la Ley y las disposiciones que en él se incluyan, con el propósito de plantear las observaciones y modificaciones que a nuestro criterio puedan resultar necesarias para garantizar el respeto de derechos humanos reconocidos en la Ley de Migración y Extranjería.

La Defensoría hace un llamado respetuoso pero vehemente a las y los legisladores, para que brinden un seguimiento riguroso a la aplicación de la nueva Ley. De nuestra parte, se continuará generando los insumos necesarios para que el Estado atienda el fenómeno migratorio desde una perspectiva que supere el enfoque del control y de regularización (categorías migratorias) vigente en los últimos años, y en su lugar, avanzar efectivamente hacia la generación de procesos de integración social y hacia una sociedad más incluyente, menos xenofóbica y menos represiva.

### Algunas omisiones y desafíos en la inclusión de personas indígenas

Si bien, el país cuenta con numerosos instrumentos normativos que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, procuran su integración social y exigen el respeto a su especificidad (verbigracia la Ley Indígena, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros acuerdos internacionales), las instituciones y organizaciones que se han creado para tutelar esos derechos (CONAI y las ADIS) carecen de la estructura y recursos suficientes para enfrentar las demandas que aquejan a esta población.

En este sentido, más allá del reconocimiento de derechos en distintos instrumentos normativos, se aprecia la ausencia de una política pública integral que garantice el verdadero ejercicio de esos derechos por parte de la población indígena. En su lugar, se contabilizan acciones fragmentadas que intentan resolver problemas específicos y coyunturales pero dejan intactas las condiciones de exclusión social, que refieren a un amplio universo de problemas desatendidos.

Como resultado de su exclusión social, los índices de pobreza de las personas indígenas son más altos que los de las no indígenas, lo que en parte se explica por las fuertes limitaciones que experimenta esa población para acceder a fuentes de empleo digno, a servicios de salud, educación de calidad y otros que favorezcan el aprovechamiento de oportunidades.<sup>7</sup>

En el ámbito educativo, si bien el país cuenta con una red de servicios de educación con significativa cobertura, las y los indígenas denuncian que la atención sigue comprendiendo parámetros occidentales que desconocen múltiples particularidades socioculturales de la población indígena, lo que implica una negación constante a su derecho a la educación.

Asimismo, se perpetúa la exclusión de las personas indígenas en procesos de toma de decisiones sobre asuntos que les conciernen directamente. En este sentido, distintas acciones estatales emprendidas durante el cuatrienio 2006-2010 tendientes a proveer a las poblaciones indígenas de infraestructura de caminos y puentes, subsidios por parte del IMAS, bonos de vivienda, construcción de acueductos y otras, se caracterizaron por omitir las consultas y la adecuación de la oferta a la especificidad de las y los indígenas beneficiarios. De todas formas, esos productos institucionales han resultado absolutamente insuficientes para revertir la profunda exclusión social que afecta a dichos grupos.<sup>8</sup>

**Acciones pendientes.** - La política pública integral de la cual adolece el país para garantizar los derechos reconocidos a la población indígena en diversos instrumentos normativos, debe contemplar agresivos procesos de sensibilización dirigidos inicialmente a jercas y funcionarios y funcionarias públicas, en quienes recae una responsabilidad directa en

6 Criterio emitido por la Defensoría de los Habitantes por medio del oficio N° DH-PE-515-08 (9 de setiembre del 2008).

7 Con respecto a esto, se investigan dos denuncias bajo los expedientes 18833-2008-SI y 36831-2009-SI, que plantean las necesidades que esta población atraviesa por la falta de servicios básicos.

8 Varias de las quejas en relación con la entrega de bonos de vivienda se tramitan en el expediente N° 37069-2009-SI

la tutela de estos derechos, tendientes a persuadirles sobre las tareas pendientes, la urgencia de acometerlas y el reconocimiento de especificidades propias de esta población.

Por su parte, la Defensoría reitera ante la Asamblea Legislativa su preocupación por el retardo que ha experimentado la revisión de múltiples vacíos existentes en la legislación que regula esta materia, y reitera también la urgencia de aprobar la reforma a la Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, la cual se encuentra pendiente en la corriente legislativa desde hace 15 años.

A partir de las denuncias que recibe esta Defensoría, se puede afirmar que las instituciones que actúan en defensa de los pueblos indígenas han sido inoperantes, no han contribuido a favorecer la integración de esta población ni han logrado generar oportunidades de desarrollo, con lo cual han propiciado, por omisión, la reproducción de las condiciones de pobreza y exclusión social en que se encuentra esta población. Por ello, es necesario promover nuevos reglamentos, protocolos de intervención y reformar las acciones adoptadas por el MEP todo con el fin de que las Asociaciones de Desarrollo, DINADECO y CONAI cuenten con mayores mecanismos de control que garanticen la transparencia de estas instituciones y materialicen en la práctica la participación real de estas poblaciones en la defensa de sus derechos.

### Algunas omisiones y desafíos en la inclusión de personas con discapacidad

En el año 2001, el Poder Ejecutivo emitió la Directriz N° 27 denominada “Política Pública en Materia de Discapacidad”. Sin lugar a dudas, esta Directriz constituyó un avance importante en la lucha por alcanzar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Lamentablemente, es causa de preocupación de la Defensoría de los Habitantes el cumplimiento de dicha política ya que ha sido deficitario debido a diferentes factores, entre los cuales cabe mencionar la omisión de las instituciones encargadas de la coordinación y dirección de este proceso, lo cual ha retardado en el tiempo la realización de distintas

acciones. Asimismo, el marco institucional encargado de impulsar políticas y tutelar derechos, continúa operando a partir de un paradigma asistencial que concibe la discapacidad como una enfermedad, por lo que el abordaje se concentra en el individuo y no en su entorno y los obstáculos que impiden la inclusión social de esta población.

Por su parte, si bien la Directriz N° 27 incorpora el tema de la niñez cuando indica que el PANI debe garantizar el acceso de las y los niños y adolescentes en estado de abandono a los servicios de protección, preocupa a la Defensoría que lo hace en forma restringida, porque únicamente incluye a las personas en abandono, cuando debiera incluirse la totalidad de la población niñas, niños y adolescente con discapacidad, sin discriminación alguna.

Más allá de la insuficiente implementación de la política en comentario, subsisten algunos vacíos respecto de la plena inclusión de la población indígena, por ejemplo, aunque Costa Rica es un país expuesto a múltiples desastres naturales y las personas con discapacidad

son uno de los sectores más vulnerables ante sus consecuencias, se carece de políticas y programas específicos que establezcan los protocolos a seguir para salvaguardarlas de las situaciones de riesgo<sup>9</sup>.

Finalmente, aunque se deben reconocer algunos esfuerzos institucionales por mejorar la atención de esta población, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que se trata de acciones aisladas que dificultan la coordinación interinstitucional e impiden la articulación de estrategias para garantizar, de manera integral, los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

**Acciones pendientes.-** Al momento de presentar este Informe, la política pública en materia de discapacidad plasmada en la Directriz N° 27 está próxima a cumplir una década de su emisión, por lo que resulta necesario iniciar una revisión crítica de la misma. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes propone considerar en dicha revisión una serie de temas que resumidamente se exponen a continuación.

*“Otro aspecto que afecta el desarrollo de la política en materia de discapacidad, tiene que ver con la asignación de presupuestos insuficientes para garantizar la exigibilidad de los mecanismos establecidos en la Directriz N° 27 (Expedientes: 44153-2009 y 56174-2010). En este sentido, la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad requiere de la redistribución y asignación de recursos idóneos, para ajustar los programas de las instituciones públicas a las especificidades de esta población y cumplir así con las obligaciones establecidas en la normativa vigente.”*

*Defensoría de los Habitantes, 2010.*

9 Expediente: 14857-2008

Dado que las personas con discapacidad se encuentran sometidas a relaciones asimétricas de poder y por ello expuestas a situaciones de violencia de muy diversa índole, urge garantizar su oportuna protección mediante la incorporación, en la política pública, de especiales mecanismos de protección contra la violencia, explotación y abuso, que parta del reconocimiento de su especificidad y vulnerabilidad.

Asimismo, como parte de la política pública, el Estado debe incluir los mecanismos que resulten indispensables para garantizar a la población con discapacidad el acceso a la información relacionada con reproducción humana y planificación familiar. En este sentido, el artículo 23 de la Convención de los Derechos de las Personas con discapacidad consagra su derecho de decidir el número de hijos que deseen tener y el tiempo transcurrido entre cada nacimiento. No obstante, esa decisión sólo la pueden adoptar quienes cuentan con la información veraz, comprensible y oportuna sobre dichos temas, lo que no ocurre con un segmento muy significativo de las personas con discapacidad, a quienes la sociedad ha considerado, erróneamente, como individuos asexuados que no tienen relaciones sexuales, ante lo cual es innecesario proveerles información sobre reproducción humana y planificación familiar.

Considerando el tiempo transcurrido desde la emisión de la Directriz N° 27 y la experiencia acumulada a la fecha, la Defensoría de los Habitantes estima necesario insistir ante las autoridades correspondientes, en que la revisión de esta política debe ser un asunto de prioridad para la nueva Administración y su discusión no debe postergarse.

Por otra parte, se puede considerar que la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, constituye el otro gran instrumento que conforma la política pública en esta materia, pues concibe profundos cambios en diferentes aspectos de la organización social tales como la educación, el trabajo, el transporte público y la infraestructura, entre otros. Debido a la magnitud de los cambios que supone la Ley, se ha previsto una gradualidad en el cumplimiento de las diversas obligaciones, con plazos que van desde los dos hasta los diez años.

Lamentablemente, tampoco se ha respetado la mayoría de los plazos y prueba de ello, es que muchas instituciones públicas no han modificado sus edificaciones. A ese respecto, la Defensoría de los Habitantes advirtió en el Informe anual 2005-2006:

*“El balance del cumplimiento de la Ley N° 7600 no es satisfactorio habida cuenta que, a pesar de los esfuerzos realizados, éstos aún no se reflejan significativamente en la calidad de vida de las personas con discapacidad. Asimismo, la mayoría de los transitorios que establecieron plazos para la observancia gradual de las obligaciones emanadas de la Ley N° 7600, siguen sin estar plenamente cumplidos.”*

Han transcurrido cuatro años desde que la Defensoría de los Habitantes en el mencionado informe anual hizo el señalamiento del incumplimiento de los plazos establecidos en la Ley N° 7600; sin embargo, la situación no ha variado en lo sustancial. De nuevo, la Defensoría de los Habitantes insiste en la necesidad de que el Gobierno de la República formule lineamientos claros con respecto a la observancia del citado cuerpo normativo, que reflejen un compromiso genuino con los derechos fundamentales de la población con discapacidad.

A efectos de ilustrar el incumplimiento de los plazos, cabe destacar, dentro de las investigaciones emprendidas por la Defensoría de los Habitantes, una denuncia presentada por los padres de una niña con discapacidad del cantón central de Heredia, cuyo centro educativo en el que estudiaba contaba con muchas barreras arquitectónicas que dificultaba su movilización. Este Despacho recomendó a la Escuela proceder a cambiar su infraestructura a fin de que se ajuste a las normas sobre accesibilidad del espacio físico. La Defensoría ha insistido en el cumplimiento de dicha recomendación; no obstante, el cambio efectivo de la planta física se ha prolongado en el tiempo, pese a que el plazo para transformar el espacio físico se venció hace 4 años.

Otro aspecto en el que se evidencian debilidades en las políticas públicas relativas a la discapacidad, y que en la práctica repercute en una mayor exclusión de esta población, es la referida al acceso al trabajo. En este sentido, los estudios realizados sobre la empleabilidad de este sector de la población documentan dichas falencias en la política pública. Este tema se desarrollará en el capítulo correspondiente a Empleo y Trabajo.

## Algunas omisiones y desafíos en la inclusión de personas adultas mayores

Las personas adultas mayores constituyen otra población que ha sufrido el flagelo de la exclusión social y como parte de ella, la falta de acciones contundentes por parte del Estado para revertir esta situación. Nuevamente, a partir de las denuncias recibidas y las investigaciones realizadas, concluye la Defensoría que el país carece de una política pública integral tendiente a garantizar la inclusión social de las personas adultas mayores.

No obstante, limitar la acción del Estado a este tipo de subvenciones económicas representa, como se indicó, un incumplimiento de sus deberes legales en cuanto a garantizar su derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la participación informada en la toma de decisiones, a la seguridad social, y a un amplio conjunto de derechos humanos que como tales son exigibles, que trasciendan el trato preferencial en determinados servicios y adquisición de bienes y que consecuentemente precisen de acciones de mayor envergadura.

*“A falta de una política integral y ante la omisión por diseñarla y ejecutarla, el Estado se ha limitado a adoptar medidas aisladas que enfatizan el acceso preferencial a un conjunto limitado de servicios. En efecto, la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor favorece un trato preferencial a la persona adulta mayor en el transporte público colectivo, centros públicos y privados de entretenimiento, recreación, cultura y deporte, descuentos en centros turísticos, descuentos en hospitales, clínicas, farmacias, medicamentos, prótesis y ayudas técnicas, así como tratos preferenciales para préstamos de vivienda.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

Debe indicarse que si bien las medidas aisladas antes indicadas contribuyen aunque sea de manera limitada a la inclusión social de las y los adultos mayores, en la práctica dicha “atención preferencial” no se ha hecho plenamente efectiva. En este sentido, resultan reveladoras las constantes denuncias recibidas por la Defensoría respecto a la denegación del servicio preferencial en materia de transporte público, así como el maltrato que usualmente reciben de los choferes, al momento de consignar sus números de cédula y otros detalles que conlleva la prestación del servicio preferencial.

Adicionalmente, cabe destacar la denegación del servicio preferencial de transporte público que en la práctica experimentan las y los adultos mayores con cédula de residencia, puesto que en las unidades que cuentan con máquina lectora de documentos de identidad, el dispositivo no está habilitado para leer dicho documento.

Por otra parte, se debe subrayar la inexistencia de programas de atención personas adultas mayores abandonados y víctimas de violencia, quienes tan

solo cuentan con la posibilidad de acudir a las vías judiciales ordinarias, como si se tratara de cualquier otro tipo de violencia doméstica.

Asimismo, cabe subrayar el estado de abandono en que continúan operando muchos centros institucionales que albergan a adultos mayores, así como el cierre de muchos otros debido a graves deficiencias de su infraestructura, situación que agrava la exclusión de esta población porque el Estado usualmente no ofrece alternativas para atender sus necesidades.

Todo lo anterior influye, entre otras consecuencias, en una agudización de las condiciones de pobreza que deben enfrentar las personas adultas mayores, lo que también se acentúa con sus limitadas oportunidades de acceso al trabajo y pese a que existen mecanismos legales para combatir la discriminación por edad, en la realidad el mercado laboral sigue siendo reticente a emplear a personas mayores de 65 años<sup>10</sup>.

En la actualidad muchas de las personas adultas mayores que se mantuvieron empleadas en el sector informal, carecen de las garantías de pensiones o de otro tipo de ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades básicas y acceder a los servicios de salud.

Frente al referido estado de cosas, los programas de subvenciones estatales exhiben numerosas falencias tales como la engorrosa y larga tramitología que deben efectuar las personas adultas mayores ante instituciones estatales para requerir auxilio económico, amén de la usual denegación que experimentan respecto a ciertos beneficios tales como la pensión del Régimen no Contributivo<sup>11</sup>. Esta situación es resultado de la contradicción de las políticas sociales existentes y del incumplimiento de la legislación vigente en materia de derechos humanos, lo que incrementa la brecha social y

<sup>10</sup> La Defensoría ha recibido quejas relacionadas con la discriminación laboral que enfrentan las personas adultas mayores, uno de cuyos casos se desarrolla con amplitud en el capítulo relativo al empleo, en este Informe Anual.

<sup>11</sup> Algunas deficiencias que exhibe el sistema de pensiones del Régimen No Contributivo se explica un acápite posterior de esta sección del Informe Anual.

reproduce la exclusión y pobreza entre los grupos más vulnerables.

**Acciones pendientes.-** Con el objeto de promover la plena inclusión social de la población adulta mayor, la Defensoría propone realizar un esfuerzo nacional por construir una verdadera política de inclusión a favor de las personas adultas mayores, que contemple un enfoque de derechos humanos a partir del cual se logre promover la integración de estas personas a una sociedad plenamente sensibilizada con respecto a sus especiales necesidades y especificidad. La política pública de la que carece el país en la actualidad, debe proveer no sólo el tipo de soluciones económicas, físicas y sociales resultantes de la carencia de ingresos que aqueja a dicha población, sino también favorecer su autonomía. Para ello se hace necesaria la coordinación y cooperación interinstitucional, así como el apoyo de las empresas privadas y la comunidad en general.

### Algunas Omisiones y desafíos en la inclusión de niñas, niños y adolescentes

El cambio de paradigma que se plantea a partir de la Convención de los Derechos del Niño, se ve cristalizado en nuestro país con la promulgación del Código de Niñez y Adolescencia, como parte del compromiso que adquirió Costa Rica de adecuar su normativa a la Doctrina de la Protección Integral. La Doctrina de la Situación Irregular que había imperado por muchos años promovió la atención de necesidades a partir de carencias particulares, invisibilizando las oportunidades de desarrollo para esta población. Con el cambio de paradigma se persigue que las acciones que se tomen por parte del Estado y la sociedad, faciliten y promuevan el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes con un enfoque de derechos.

Sobre la base de este enfoque, el abordaje de la niñez y la adolescencia dio un giro trascendental, logrando la visibilización y posicionamiento de los derechos de esta población desde el puesto de titular del derecho y no como objeto de protección, intervención o lástima. Se identifican claramente los principios del interés superior, no discriminación, desarrollo integral y participación y autonomía progresiva, principios garantistas que resguardan la prevalencia de los derechos particulares de esta población.

No obstante, el país ha carecido de políticas articuladas para esta población, por lo que sigue prevaleciendo la atención de esta población a partir de programas específicos concentrados en la pobreza, sin una visión integral de acciones articuladas que

promuevan el desarrollo de toda la población menor de edad. A esta conclusión se arriba al analizar los últimos planes de desarrollo de los gobiernos de turno. Por ejemplo, la Defensoría evidenció esta situación al revisar el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010<sup>12</sup>, en el cual ya había anotado la ausencia de un enfoque de derechos humanos de la niñez y la adolescencia en la gestión gubernamental, así como de los principios rectores de la protección integral.

*“A pesar de que el país no contó sino hasta a finales del año pasado (2009) con una política pública para la Niñez y la Adolescencia, el país apostó desde hace décadas a la promoción y garantía de derechos como los de educación y salud para toda la población, lo que ha permitido contar con garantías constitucionales y presupuestarias para hacer efectiva la protección de la niñez y la adolescencia.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

Es por lo anterior que la Defensoría recomendó a las instituciones integrantes del Consejo de Niñez y Adolescencia que además del desarrollo de las metas del Plan continuaran ejecutando las metas establecidas en la agenda institucional en procura de garantizar la atención integral de la población menor de edad, e instó al Ministro Rector del Sector Social para que las respectivas instituciones contaran con el apoyo político y contenido presupuestario para su consecución.

La pobreza infantil es una violación de los derechos de los niños y suele llevar a la pobreza en etapas de la adultez. Por ello, las estrategias de reducción de la pobreza no pueden ignorar las necesidades especiales de esta población. *“... La pobreza infantil erróneamente se subsume dentro de la noción general de pobreza, y generalmente se enfoca como un problema de ingreso. Este sesgo tiene profundas implicaciones respecto de las políticas que se formulan para reducir la pobreza y en la carencia de una estrategia holística respecto de la infancia”*<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Informe Anual de labores 2006-2007. Defensoría de los Habitantes. “...El foro expresó preocupación por la implementación de políticas transversales de protección, las cuáles carecen de un enfoque integral de la niñez y la adolescencia. Se considera que esta situación limita el actuar de las instituciones, manteniendo para la temática de la niñez y la adolescencia, un modelo de gestión institucional que responde a la Doctrina de la Situación Irregular, ya superada por la Doctrina de la protección integral... Esta preocupación fue puesta en conocimiento del ministro rector del Sector Social solicitándole que considere las necesidades de la niñez y la adolescencia en general y no solamente la población menor de edad en función de sus necesidades económicas...”

<sup>13</sup> Pobreza infantil, concepto, medición y recomendaciones

... Los niños no solo experimentan la pobreza en forma diferente a los adultos, sino que son más vulnerables a sus efectos, y sus necesidades son más urgentes. La pobreza causa daños en el cuerpo, en el cerebro y en el alma de los niños y niñas.

Las organizaciones que trabajan en temas de pobreza infantil, conciben este fenómeno como un problema complejo, con múltiples aristas, que demanda estrategias integrales que lo aborden desde diferentes ópticas y que lo contextualicen como la privación de necesidades básicas, con una perspectiva de derechos humanos. Su naturaleza multi causal y multidimensional incluye variables cuantificables (como por ejemplo el ingreso, el consumo, y el acceso a servicios básicos), pero también incluye capacidades que no son fácilmente medibles (como la capacidad de participar en la sociedad sin enfrentar discriminación).<sup>14</sup>

En cuanto al abordaje que el país ha brindado a la pobreza infantil, es claro que no se han realizado distinciones entre las características de la pobreza general y las particularidades de la pobreza infantil, y por consiguiente no hay acciones específicas para este grupo que considere sus especificidades.

Por otra parte las acciones del Estado en esta materia se han dirigido a niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza asociada a lo económico, dejando de lado a la otra población de niños que también requieren políticas estatales para satisfacer otros derechos como los sociales y culturales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, las acciones que el Estado en materia de Niñez y Adolescencia ha planteado a excepción de la cobertura a toda la población menor de edad de los programas de vacunación y atención integral en salud y nutrición, van dirigidos a la población en condiciones de pobreza, tal como ocurre con la construcción de nuevos CENCINAI y la ampliación de la cobertura, por grupos etáreos, del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada AVANCEMOS. Esta afirmación se confirma cuando el Plan se plantea como meta la elaboración de una política integral de la niñez y adolescencia en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, excluyendo al resto de la población menor de edad que no está en esta condición,<sup>15</sup> enfoque que no varió con el "Plan Escudo" a propósito de la crisis económica, que incluyó únicamente el programa "Loncheritas". La falta

de políticas públicas. FLACSO, Costa Rica, Primera Edición, febrero 2006, pág. 13.

<sup>14</sup> Idem, pág.33.

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Sector Social y Lucha Contra la Pobreza.

de recursos y la invisibilización de ciertos sectores sociales en los planes de desarrollo se configuran en formas contemporáneas de discriminación.

**Acciones pendientes.**- Se considera que la Política de Niñez y Adolescencia recientemente aprobada es un instrumento que el Estado, la sociedad y la familia deben conocer y utilizar para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se requiere por tanto la elaboración de un Plan de Acción y que el Consejo de Niñez y Adolescencia le de seguimiento a su ejecución, así como que cada institución, organización y la sociedad civil, lo incorporen como parte de sus programas operativos y asignen recursos para su efectivo cumplimiento.

*"La pobreza infantil se diferencia de la pobreza adulta por tener diferentes causas y efectos. En cuanto a los segundos, su impacto es más directo y permanente, especialmente porque los niños no pueden revertir la malnutrición, recobrase de discapacidades prevenibles, ni revertir 15 años de privaciones que pudiera haber disminuido su crecimiento y desarrollo. Estas especificidades hacen que las estrategias anti-pobreza convencionales tengan una incidencia muy limitada en la pobreza infantil, por lo que en el diseño de las respectivas políticas resulta primordial considerar la forma en que la pobreza afecta diferencialmente a los niños y niñas."*

*Defensoría de los Habitantes, 2010.*

Asimismo, se debe reconocer la pobreza infantil como un fenómeno multidimensional que requiere una intervención directa y específica que responda a las particularidades de los niños, niñas y adolescentes. Esta intervención debe partir de un enfoque de derechos humanos que promueva el uso de una estrategia holística, a saber, comprensiva, multidimensional, a largo plazo y participativa.

Por su parte, la ejecución de la política debe prever un enfoque participativo, que incorpore como uno de sus actores principales a los niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, el desarrollo de la política nacional de niñez y adolescencia debe identificar y atender otras problemáticas sociales que refuerzan las inequidades en la población menor de edad, entre ellas la drogadicción, la delincuencia, la prostitución, el acoso y abuso sexual, la violencia, y otras situaciones que causan vulnerabilidad, exclusión y privaciones.

En la segunda parte de este Informe Anual, cuando se repase la gestión de la Dirección de Niñez y

Adolescencia de la Defensoría durante el período que comprende este análisis, se profundizará en casos puntuales que han violentado los derechos de la población menor de edad.

### **Algunas omisiones y desafíos en la transversalización de género de las políticas públicas**

En nuestro país se ha omitido sistemáticamente incluir la perspectiva de género en las diferentes políticas públicas, lo que contribuye a excluir sus intereses y necesidades de las acciones estatales y de esa manera reproducir su situación de desventaja social.

La exclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas, ignora que la propia estructura social se ha encargado de relegar a la mujer en múltiples espacios y ello ha contribuido a su exclusión social y vulnerabilidad, por lo que el Estado debe diseñar medidas afirmativas que permitan a esta parte de la población lograr una equiparación en el acceso y disfrute de los derechos.

Entre los temas que para la Defensoría tienen características estructurales que dificultan el avance de los derechos de las mujeres y que urgen de políticas claras e inclusivas, se encuentra el acceso diferenciado a los recursos y al conocimiento por parte de las mujeres, su dificultad para acceder a la tierra, a los créditos, a la educación, al trabajo y a la salud, circunstancias que las pone en clara desventaja en relación con los hombres.

Dos de las principales herramientas de movilidad social para la superación de la pobreza lo son la educación y el trabajo; sin embargo, en el ámbito laboral las mujeres siguen enfrentando inequidades tales como diferencias salariales respecto a los varones, en el desempeño de los mismos puestos de trabajo, menores posibilidades de acceso a puestos de autoridad, mayor porcentaje de ocupación en puestos temporales o interinos, hostigamiento sexual y laboral así como discriminación y despido por embarazo. Asimismo, la doble jornada laboral que deben enfrentar, a la que se suman las tareas hogareñas, el cuidado de niños y niñas, personas adultos mayores y personas dependientes de la familia.

La maternidad, el parto y la necesidad de cuidar a los hijos e hijas no deben constituirse en motivos de desventaja en la contratación, razón por la cual las políticas públicas relativas al empleo deben contar con perspectiva de género para atender las especiales particularidades de las mujeres.

La Defensoría de los Habitantes hace un llamado a las y los legisladores y a las autoridades estatales, para que el diseño y ejecución de políticas públicas contemple las necesidades específicas de las mujeres que están ampliamente documentadas, con el fin de lograr una efectiva inclusión social de este sector de la población y de esta manera alcanzar una vida digna, libre de discriminación y en condiciones de igualdad para la superación de la pobreza.

### **Algunas omisiones estatales hacia sectores de la población que carecen de vivienda digna**

A diferencia de las anteriores, las omisiones estatales en cuanto al acceso a vivienda digna no afectan a una población específica sino a colectivos muy diversos que comparten la imposibilidad de acceder a ese bien fundamental, indispensable para hacer efectiva la extensión de oportunidades y capacidades que constituyen el desarrollo humano. No obstante, es un hecho que en su mayoría, las personas y familias excluidas de este derecho humano pertenecen a los estratos de menores ingresos y que están en condición de pobreza<sup>16</sup>.

Respecto a las omisiones estatales en esta materia, la más notable resulta la inexistencia de una verdadera política pública nacional que garantice el acceso a la vivienda, de la cual se desprenden múltiples omisiones en aspectos más específicos que inciden en la negación de este derecho a miles de habitantes víctimas de exclusión. En este sentido, las omisiones proceden principalmente de la institucionalidad creada para promover, generar y ejecutar las políticas para dotar de vivienda a las personas que la requieren: el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Entre las manifestaciones de la inexistencia de políticas en la materia, cabe destacar el déficit remanente que el país arrastra, que para el año 2007 ya superaba las 16.000 soluciones habitacionales. Por su parte, en muchos proyectos de vivienda se ha ignorado total o parcialmente el equipamiento urbano básico, que comprende alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas negras y residuales, lo que ha venido generando importantes problemas ambientales a nivel nacional.

<sup>16</sup> El Derecho Humano a una vivienda digna implica el derecho de cada mujer, hombre, niño y niña, adolescente, persona mayor y personas con discapacidad, a obtener y mantener un hogar seguro y una comunidad en la que puedan vivir en paz y dignidad.

Ahora bien, aunque se pueda considerar que los estratos de menores ingresos constituyen los más carenciados de vivienda digna, también se ha documentado la problemática que en esta materia atraviesa un sector importante de la clase media, la cual se encuentra excluida de las opciones ofrecidas por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, porque los respectivos hogares superan los límites de ingreso fijados para la concesión de bonos, pero también carecen de medios y garantías suficientes para acceder al financiamiento privado.

Un ejemplo sobre las implicaciones de las omisiones apuntadas, tiene que ver con casos de personas beneficiarias de bonos que perdieron su vivienda en la catástrofe de Cinchona. Esas personas actualmente están imposibilitadas de acceder a un nuevo subsidio por cuanto perdieron el único terreno que poseían, el cual constituye un requisito para obtener un nuevo bono. Por ello, su única opción consiste en ubicar propiedades con valor tan bajo que el monto del bono permita cubrir el terreno y la construcción. En iguales dificultades se encuentran las familias que habitaban terrenos a nombre de otras personas.

Respecto a las mencionadas omisiones y otras más puntuales, conviene señalar que durante la Administración 2006-2010 se propuso elaborar un “Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos”, aunque dicha aspiración no se llegó a concretar.

**Acciones pendientes.-** Sin duda la deuda principal del Estado, que deberá iniciar cuanto antes, se relaciona con la emisión de una política pública nacional para garantizar el acceso a vivienda digna a quienes han estado privados del ejercicio de ese derecho y que por tanto, vaya mucho más allá de la insuficiente regulación con que se cuenta actualmente, especialmente la que regula el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Para tal efecto, sería conveniente valorar la realización de estudios para precisar las necesidades de vivienda por zona geográfica y relación de ingresos de las familias, lo cual constituiría información de utilidad y actualidad para establecer prioridades en cuanto a la provisión de oportunidades en esta materia.

Asimismo, la aspiración por contar con una verdadera política integral de vivienda, debería prever la gradual, planificada y eficiente dotación de soluciones habitacionales de manera que se pueda visualizar una disminución e incluso la desaparición del déficit que arrastra el país en este ámbito, con-

siderando que el acceso a la vivienda constituye un derecho humano y que, por tanto, supone acciones del Estado para garantizar su efectivo ejercicio. En este mismo sentido, la política debe establecer expresamente los mecanismos de financiamiento que faciliten el acceso de la clase media al crédito para la vivienda.

*“Otra manifestación de las omisiones estatales en la materia, tiene que ver con la inexistencia de políticas y regulaciones de excepción para agilizar la reconstrucción de viviendas destruidas o dañadas por catástrofes naturales, como lo evidenció la experiencia del terremoto de Cinchona. En este sentido, el marco institucional del país carece de las posibilidades legales y materiales para hacer la reconstrucción y provisión de viviendas de manera expedita en contextos de emergencia nacional, lo que dificulta establecer coordinaciones interinstitucionales ágiles, precisar la pertinencia de cumplir determinados requerimientos ordinarios y eventualmente prescindir de ellos, entre otras acciones necesarias.”*

*Defensoría de los Habitantes, 2010*

Otro aspecto que debe estar contenido en la política de vivienda, refiere a la obligación de diferentes entidades relacionadas, en cuanto al cabal cumplimiento de disposiciones en materia de equipamiento urbano básico, así como de otras medidas tendientes a garantizar condiciones ambientales y de salud pública dignas para las personas.

Finalmente, otro desafío muy importante que debe comprender la Política Nacional de Vivienda, tiene que ver con la creación de una normativa específica que permita atender problemáticas de vivienda en situaciones excepcionales de emergencia y que debería comprender criterios, procesos y procedimientos diferentes a los contenidos actualmente en la normativa del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que fueron diseñados para responder a realidades muy diferentes a las que atraviesan las personas damnificadas por la ocurrencia de desastres naturales.

### Deficiencias en la ejecución de políticas específicas

En esta sección se documentan algunas deficiencias que observa la Defensoría, a partir de su experiencia en la tramitación de denuncias, en algunas políticas públicas a las que el marco jurídico e institucional del país les ha asignado una importante responsabilidad en la garantía y tutela de los derechos que asisten a poblaciones en situación de exclusión social.

## Omisiones en la implementación de la “Ley de Atención a Mujeres en condiciones de Pobreza” y en el Programa de “Madres Comunitarias”

En la implementación de la Ley N° 7769 “Atención a Mujeres en condiciones de Pobreza”, la Defensoría ha confirmado múltiples debilidades en la coordinación interinstitucional que esta normativa ordena realizar a varias entidades, incumplimientos en el giro del incentivo económico para mujeres que participan en los distintos procesos de capacitación establecidos y un incumplimiento de varias de las metas propuestas<sup>17</sup>.

Asimismo, se ha constatado que a lo interno de las instituciones, se carece de claridad acerca del proceso integral definido en la Ley y más bien cada entidad trabaja por separado; se aprecian serias deficiencias en el acompañamiento institucional a las mujeres participantes, lo que afecta su permanencia y conclusión del proceso; y se observa un generalizado desconocimiento respecto a la obligatoriedad del incentivo, considerado como un beneficio susceptible de ser sustituido por otros de la extensa lista que brinda el IMAS a otros tipos de población (Programa Avancemos, por ejemplo).

Acciones Pendientes para lograr la plena inclusión de las mujeres.- Entre las acciones pendientes para lograr la plena inclusión de las mujeres, preocupa a la Defensoría la forma en que se ha ejecutado la Estrategia Nacional de Atención a Mujeres en Condiciones de Pobreza, aprobada por la Comisión Nacional Interinstitucional de la Ley No. 7769, que propone los niveles de dirección y articulación para atender esta población a nivel interinstitucional. Por ello, la Defensoría dará seguimiento a la responsabilidad de FODESAF de programar y girar el presupuesto necesario al INAMU en el marco el cumplimiento de la ley mencionada. Además, es necesario garantizar la comprensión del incentivo económico y mejorar el sistema de información y las bases de datos, con el fin de poder identificar con claridad a las mujeres que inician y que concluyen exitosamente el proceso integral establecido en la ley.

La Defensoría de los Habitantes continuará brindando seguimiento a las recomendaciones emitidas para el correcto cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 7769, de manera que se logre avanzar hacia la inclusión social y la generación de oportunidades que garanticen a las mujeres en situación de pobreza, el mejoramiento de sus condiciones de vida.

## Omisiones en el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada “Avancemos”

El programa Avancemos ha sufrido distintos cambios respecto a su objetivo original y actualmente constituye un beneficio económico para familias en condición de pobreza, que cuentan con jóvenes adolescentes matriculados en alguna modalidad de educación pública en secundaria. Su propósito es disminuir la deserción estudiantil y propiciar el desarrollo de las y los adolescentes estudiantes de secundaria.

Al respecto, desde el Informe Anual 2008-2009, la Defensoría planteó varios aspectos que fueron y continúan siendo motivo de preocupación, tales como la modificación sustancial de sus objetivos durante casi cuatro años de ejecución; su sostenibilidad en el tiempo y la capacidad institucional para responder como corresponde a las nuevas solicitudes.

En la línea de lo anterior, se ha señalado que el traslado al IMAS de las responsabilidades que tenía FONABE como ente ejecutor, limitó significativamente los alcances de la estrategia si se considera su fin original (mantener a los y las adolescentes en el sistema educativo). En este sentido, preocupa a la Defensoría la posibilidad actual de que jóvenes en condición de vulnerabilidad por pertenecer a familias disfuncionales pero que no se ubican dentro de los grupos prioritarios de atención del IMAS (nivel de pobreza 1 y 2), tengan limitado su acceso al programa y a oportunidades reales de desarrollo.

Otra omisión que conviene atender formalmente en relación con el programa, tiene que ver con la inexistencia de legislación que le garantice el giro de recursos, lo cual expone su continuidad como programa institucional a criterios subjetivos de las autoridades de turno. En este sentido, ya en su Informe de Labores 2008-2009, la Defensoría de los Habitantes señaló la necesidad de promulgar una ley que permita aprovisionar los recursos económicos destinados al Programa, dándole mediante este mecanismo sostenibilidad y continuidad. Por ello, la Defensoría hace un llamado al Plenario Legislativo para que conozca el proyecto de ley que existe en esta materia. Asimismo, la institución señaló que acciones como estas deben, además de aumentar su cobertura en secundaria, ampliarla a los niveles de preescolar y primaria, población que hasta este momento está excluida del Programa, aunque igualmente presentan serios problemas de deserción escolar, según lo indicado el propio Ministerio de Educación.

17 Ver Solicitud de Atención N° 30.891-2008 SI.

Otro aspecto neurálgico del programa, tiene que ver con la continuidad en el otorgamiento del beneficio a familias que, por errores atribuibles a la administración, se les suspendió en algún momento. Si bien el IMAS consideró que la mayoría de familias que denunciaron la situación ante la Defensoría, calificaban para el beneficio, debieron transcurrir hasta nueve meses para que los depósitos se hicieran nuevamente efectivos, lo que dejó desprovistas de dinero a las familias y sin mecanismos a su alcance para recuperar el dinero que dejaron de percibir durante ese periodo. Una situación similar es la que deben enfrentar las familias que solicitan el beneficio por primera vez.

Ante el considerable número de denuncias recibidas en relación con estos temas, la Defensoría se avocó a la atención y trámite de cada una de ellas, dando prioridad a las gestiones tendientes a la restitución de los derechos o beneficios ya reconocidos, así como a las gestiones inmediatas con el fin de dar respuesta a las nuevas solicitudes, y aunque en su mayoría los casos puestos en conocimiento de la Defensoría han sido resueltos afirmativamente por la entidad ejecutora, el tiempo que este proceso de aprobación conlleva para el IMAS, significa meses lectivos sin que la familia reciba la transferencia, por lo que un beneficio previsto para todo el año, en ocasiones se vea reducido a tres o cuatro meses.<sup>18</sup>

Finalmente, aunque estudios como el décimo quinto Informe del Estado de la Nación coinciden en atribuir al programa AVANCEMOS logros importantes en la reducción de la pobreza, la Defensoría insiste en que la exclusión social de las y los adolescentes constituye un problema multicausal y que por tanto se debe abordar mediante estrategias que contemplen la atención integral de sus necesidades, más allá de las denominadas “básicas”, justamente las comprendidas por el programa y que responden al paradigma de la “situación irregular”.

### Omisiones en el Programa de Vacunación contra el Neumococo

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo, se propuso ampliar el cuadro básico de vacunas aplicado

<sup>18</sup> Ejemplos de estas situaciones fueron tramitadas en las solicitudes de intervención: 47856-2009-SI, 47529-2009-SI, 49675-2009-SI, 49317-2009-SI, 49631-2009-SI, 49193-2009-SI, 47459-2009-SI, 50752-2009-SI, 53353-2010-SI

a nivel público a los niños y niñas en el país, mediante la incorporación de cuatro tipos de vacunas y entre ellas la del Neumococo, acción que concuerda con las obligaciones del Estado en materia de salud para la niñez, señaladas tanto en el Código de la Niñez y la Adolescencia como en la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En relación con la vacuna contra el Neumococo, ésta es incluida en el esquema público, mediante acuerdo tomado por la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología en febrero de 2007. No obstante, posterior a dicho acuerdo, la Caja Costarricense de Seguro Social se ha negado a incorporarla en la Lista Oficial de Medicamentos (LOM), por lo que solamente está disponible para grupos de riesgo.

*“Si bien la Defensoría reconoce el esfuerzo del Estado por maximizar los estándares de prevención y acortar la brecha social en relación con el acceso universal a un cuadro de vacunas actualizado, resultan notables las deficiencias administrativas y operativas al momento de materializar y articular las acciones puntuales y tendientes a cumplir con la protección y promoción efectiva de los derechos de los niños y niñas.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

Debido a la negativa, la Defensoría interpuso un Recurso de Amparo contra de la CCSS, a partir de lo cual esa institución planteó dos etapas para cumplir con la vacunación universal contra el Neumococo. La primera iniciaría en enero de 2009. No obstante, para setiembre de ese año la CCSS no había iniciado esta campaña y la adquisición de las dosis correspondientes se encontraba en trámite, por lo que la población sobrepasó los dos años de edad (edad límite para la cual está indicada la vacuna), sin tener acceso a ninguna de las cuatro dosis respectivas. Asimismo, y en contraste con información oficial brindada por la CCSS a la Defensoría, la institución fue informada de un desabastecimiento general para los meses de julio a octubre de 2009.

### Omisiones en el trámite de Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC)

Otro importante programa institucional en el que descansa parte de la política pública en materia de seguridad social, es el relativo a las pensiones del RNC. Al respecto, la Defensoría ha insistido en múltiples Informes Anuales sobre algunas deficiencias en su operación, las cuales corresponde reiterar en esta oportunidad a partir del análisis de denuncias presentadas por las y los habitantes durante el período que comprende este informe.

La principal deficiencia que se aprecia en el trámite de pensiones del RNC, tiene que ver con la reiterada dilación en la respuesta que la CCSS debe brindar a las y los solicitantes. Al respecto, sus responsables han justificado el retardo al señalar

que existe un exceso de solicitudes, que carecen de suficientes profesionales en Trabajo Social para realizar visitas de campo, y el análisis previo a la concesión del beneficio resulta de suma complejidad y ello demanda tiempo.

Mientras tanto, las y los solicitantes se quejan de que la CCSS no les responde su solicitud, no les informa sobre los motivos de la demora y mucho menos sobre el plazo estimado para resolver. Con este proceder, la institución violenta disposiciones sobre el plazo de dos meses como máximo para finalizar procedimientos relativos a la tramitación de solicitudes de pensión, de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, pero también violentan el derecho fundamental de petición y pronta resolución.

Para ilustrar lo anterior, ante consultas de las y los interesados sobre el estado de su trámite, las sucursales de la CCSS informan que los expedientes se encuentran en San José y a ello obedece el atraso, cuando en realidad el trámite está inconcluso.

Como parte de esta problemática, conviene subrayar la dilación que también ocurre en la resolución de recursos de apelación interpuestos contra denegatorias de pensión. En estos casos, aún cuando la persona solicitante ha debido tolerar la dilación en el trámite inicial que finalmente le es denegado, ahora debe prolongar su espera más allá de límites razonables para conocer la resolución de su recurso. Al respecto, en el derecho comparado los plazos para resolver este tipo de recursos suelen ser reducidos, más en el caso de pensiones del RNC la dilación suele alargarse tanto como el período inicial en que se conoció y rechazó la solicitud.

### **Algunas acciones pendientes para agilizar el trámite de pensiones del RNC**

Con la finalidad de mejorar la gestión del trámite de pensiones, la CCSS debe impulsar un agresivo proceso de información interna y capacitación para que el personal relacionado con trámites del RNC, incluyendo a las sucursales, pueda precisar ante las y los habitantes la información requerida en relación con su trámite. Asimismo, estos procesos deben acompañarse de un seguimiento riguroso para verificar el cumplimiento de protocolos u otros instrumentos para hacer efectivo el derecho constitucional de petición y pronta resolución.

Resulta también indispensable planificar y gestionar las partidas presupuestarias que resulten necesarias para proceder a nombrar las y los profesionales en Trabajo Social que resulten suficientes para

realizar visitas en todo el país. Desde la perspectiva del desarrollo humano y las obligaciones constitucionales del Estado respecto a la previsión social y las pensiones, resulta inadmisibles que los retardos en la concesión de pensiones tengan como excusa la insuficiencia de personal debido a la falta de plazas y que esa justificación se mantenga a través de los años.

Por supuesto, la revisión sistemática e integral de todo el procedimiento establecido en la actualidad para conocer y resolver las solicitudes de pensión, constituye una tarea impostergable por parte de los más altos niveles directivos de la CCSS.

Finalmente, como consideraciones de orden general, debemos decir que las líneas anteriores confirman que el Estado costarricense continúa en deuda con la sociedad y especialmente con ciertos colectivos en condición de vulnerabilidad, en relación con las políticas públicas que debe diseñar y ejecutar para propiciar la inclusión social de vastos sectores de la población y de esta forma dotar de contenido la aspiración del desarrollo humano.

Se ha podido documentar que en varios ámbitos específicos, el país carece de políticas públicas que materialicen las obligaciones internacionales del Estado en materia de inclusión social, lo cual constituye una deuda de gran envergadura que exige su inmediata reparación, justamente mediante la formulación de políticas que consideren los elementos que en esta sección han sido puntualizados por parte de la Defensoría, a partir de su experiencia en el conocimiento y tramitación de denuncias por parte de las y los habitantes.

Asimismo, se ha podido documentar una serie de importantes omisiones en algunas políticas y programas constituidos, que se consideran de gran relevancia por las responsabilidades que les han sido asignadas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos por parte de las y los habitantes, omisiones que urge atender y respecto a las cuales la Defensoría también ha puntualizado, en las páginas anteriores, algunas vías a considerar.

Por su parte, se debe anotar que una deficiencia adicional respecto a las políticas para garantizar la equidad y la inclusión social, tiene que ver con el enfoque segmentado mediante el cual el Estado insiste en atender problemáticas complejas, multicausales y de carácter estructural, lo cual exige una profunda revisión, con el fin de avanzar hacia enfoques y políticas integrales, transversales, proactivas y participativas, en los términos que lo ha recomendado reiteradamente la Defensoría y en

atención a las deudas que objetivamente se arrastran en materia de equidad, inclusión y desarrollo humano en Costa Rica.

La Defensoría de los Habitantes reitera su preocupación por el deterioro que continúa exhibiendo la institucionalidad pública, por el mantenimiento de una forma de violencia de Estado perjudicial para aquella estructura política, social, económica y cultural que se había construido en las décadas precedentes y que afectan profundamente a los y las habitantes. Asimismo, corresponde reiterar que el Estado costarricense continúa en deuda respecto a su deber de garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos para un importante sector de la población.

# Política Nacional en materia de Seguridad Ciudadana y Violencia

En las últimas décadas, la sociedad costarricense ha sufrido una transformación en todos sus ámbitos, pasando de ser una sociedad de corte rural y economía agroexportadora, a una sociedad inmersa en la globalización y diversificada en sus actividades económicas y costumbres sociales. Esta transformación social se ha realizado de la mano de un cambio en el modelo de desarrollo costarricense, conllevando a una modificación de las políticas gubernamentales en materia social y económica; lo que, en no pocos casos, ha tenido como resultado el debilitamiento de la capacidad estatal para aminorar o desacelerar los procesos de vulnerabilización y exclusión social, quedando las personas en posiciones más frágiles frente a esos cambios sociales y económicos que ha atravesado el país.

Es en este contexto, en el que debe analizarse la situación actual de las acciones estatales en materia de seguridad ciudadana y contención de la violencia en sus diversas formas. En ambos casos, se está frente a fenómenos que cuestionan la capacidad del Estado de garantizar a la población la vigencia de sus derechos fundamentales y la satisfacción de sus necesidades, tanto aquellas que son comunes a todos y todas las habitantes, como las que derivan de su especial condición. En este orden de ideas, se hace imperioso que en las políticas estatales en materia de seguridad ciudadana y violencia, se sustituya el enfoque centrado en el delito y la peligrosidad, por un enfoque de derechos basado en la Seguridad Humana de los y las habitantes, pues son únicamente estas y estos, quienes son titulares de derechos fundamentales y por consiguiente, acreedores al derecho de protección frente a toda forma de privación, agresión o puesta en riesgo de su disfrute.

## **Análisis de la Política Gubernamental en materia de Seguridad Ciudadana y Violencia.**

La abolición del ejército como institución permanente del Estado y los términos empleados por la Constitución Política para definir las acciones estatales en materia de Seguridad y Defensa, son elementos que determinan el carácter democrático, civilista y, ante todo, respetuoso de los derechos humanos que debe privar en las disposiciones jurídicas que se emiten en materia de Seguridad Ciudadana. En esta ocasión, se ha considerado oportuno analizar la conducta del Estado costarricense en materia de Seguridad Ciudadana y Violencia, a partir de las políticas públicas dictadas por el Gobierno, ya que son éstas las que definen las prioridades estatales y determinan el modo en que se emplearán los recursos públicos, así como el contenido de las acciones que realizarán las diversas instituciones públicas involucradas. Por ello, la forma en que se materializa la conducta estatal para atender los diversos factores que inciden en el aumento o disminución del fenómeno delictivo y en general, toda forma de violencia que se presente en la sociedad costarricense.

El estudio de las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana y Violencia, reviste una importancia adicional, debido a la interacción que se presenta entre éstas, las sociedades y el mismo Ordenamiento Jurídico. En efecto, las políticas públicas, debido al juego democrático, son un claro reflejo de la forma en que la sociedad visualiza la situación de -in-seguridad en el país, pero a su vez su aplicación modifica el imaginario social, transformando o reafirmando determinados valores sociales relacionados con la convivencia y princi-

palmente con la forma en que se presenta el otro, la diversidad; ya sea para reconocerlo como igual en derechos y validar sus necesidades específicas, o bien, invisibilizarle y acentuar los procesos de su criminalización o exclusión. De igual forma, la dialéctica entre Estado-Sociedad determina la dirección de la legislación que se emita en materia de Seguridad Ciudadana, alejándola o acercándola a un modelo en el que prive la protección y respeto del ser humano como última razón del quehacer estatal.

En el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2006-2010, se definió como una de las grandes metas nacionales -entendidas éstas como aquellas acciones del Estado que no corresponden a una única institución, sector o eje de acción sino que involucra el accionar total del Estado- la detención del crecimiento en la tasa de criminalidad, drogadicción y tráfico de drogas, así como revertir el aumento constante en la sensación de inseguridad de la población. El abordaje del tema, a su vez, se inserta en el eje de la política social como la política de Seguridad Ciudadana y Violencia, la cual tiene como punto de partida el Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2005, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Siguiendo los hallazgos contenidos en ese informe, el Plan contiene como principal desafío en materia de Seguridad Ciudadana, la disminución de la sensación de inseguridad que hay en la población costarricense, aportando una visión integral en cuanto al abordaje tanto de la inseguridad como de la violencia, esbozando las diversas etapas que conforman una política criminal, al señalar:

*“Se trata, entonces, de enfrentar un desafío multidimensional – que incluye facilitar la reinserción productiva y asertiva de los privados de libertad– que se verá afectado no sólo por las acciones policiales, sino de todas las instituciones ligadas a la función de orden público y, aún más, por el conjunto de la política económica y social”<sup>1</sup>.*

El planteamiento inicial de la Política en materia de Seguridad y Violencia, correspondiente al período bajo análisis, posee elementos que permitirían implementar una verdadera política criminal que comprendiera en su totalidad el fenómeno de la criminalidad y de la violencia en la sociedad costarricense, abarcando sus tres aspectos básicos: prevención, represión y sanción. Sin embargo, cuando se analiza la Matriz de Acciones Sectoriales adjunta

1 Plan Nacional de Desarrollo. Ing. Jorge Manuel Dengo Obregón. Período 2006-2010. Pág. 47.

al Plan Nacional y más concretamente las acciones estratégicas que corresponden a cada una de ellas, se constata que la política propuesta sigue teniendo como eje central de la actuación estatal el concepto de delito como única causa de la inseguridad y el derecho penal como su solución. En relación con esta política concreta, la Contraloría General de la República, en un estudio realizado sobre las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana, señaló:

*“De acuerdo con el análisis realizado, los últimos cuatro gobiernos de la República, incluyendo el actual, han considerado la seguridad ciudadana entre los temas prioritarios de atención y cada uno ha hecho énfasis, en el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo, sobre la problemática que la afecta, estableciendo una serie de políticas gubernamentales para enfrentar la situación. No obstante, las demandas ciudadanas en esta materia no han podido ser satisfechas apropiadamente, en virtud de que el conjunto de políticas planteadas no han tenido un impacto efectivo, integral y sostenido sobre la tendencia alcista del fenómeno criminal y de la percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos.*

*Contribuye con esta situación el hecho de que tales planteamientos se han realizado en ausencia de una política pública integral, coherente y evaluable en materia de seguridad ciudadana, planteada, además, bajo un marco de política criminal, que permita una mejor orientación de las acciones por realizar en el corto, mediano y largo plazo, en esta materia, y un dimensionamiento apropiado de los recursos necesarios para tal finalidad”<sup>2</sup>. (Los énfasis no corresponden al original)*

Esta visión parcial en el abordaje de la Seguridad Ciudadana y Violencia, también se ve reflejada en las instituciones que se vincularon a la ejecución de la política específica. Se observa que en el Plan Nacional se estableció como Meta Nacional la atención de la seguridad ciudadana y la violencia<sup>3</sup>, pero en la conformación del sector de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, solo se integró a los Ministerios de Justicia y Paz, Seguridad

2 Corresponde al Oficio DFOE-PGA-62/2007 emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República y fechado 20 de diciembre de 2007. Ver: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)

3 Artículo 24 inc. i) del Decreto Ejecutivo No. 34582-MP-PLAN- que derogó el Decreto No. 33151-MP.

Pública, Gobernación y Policía, al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y el Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia (IAFA).

La importancia y papel que deben cumplir esas instituciones en el abordaje de la temática es innegable, pero no son capaces en sí mismas de atender la totalidad de los factores que inciden en el aumento o disminución de la inseguridad. Por el contrario, se echa de menos en la conformación del sector la presencia de aquellas entidades llamadas a atender los problemas estructurales que ocasionan el fenómeno de la delincuencia y el aumento de la inseguridad, que no son otras que aquellas responsables de procurar la integración social mediante la atención de las situaciones de pobreza y desigualdad de determinados sectores de población, como las que buscan esta integración al garantizar el acceso a servicios básicos esenciales para el bienestar y generación de nuevas oportunidades -salud, educación, trabajo-.

Tanto la delincuencia como la violencia en general, son fenómenos sociales multicausales, cuyo abordaje no puede restringirse al ámbito de lo jurídico-penal y policial. Por el contrario, de conformidad con su naturaleza, éste debe ser interdisciplinario e interinstitucional. La desvinculación de la criminalidad de sus causas, deriva en la conceptualización del delito como si fuera únicamente una elección individual del delincuente y por consiguiente, reflejo claro de una maldad intrínseca y un carácter asocial. Por ende, desde este enfoque, el delincuente debe ser reprimido desde las primeras manifestaciones de su naturaleza perversa -políticas de tolerancia cero o mano dura que se sustentan en un criterio de peligrosidad- y el Estado debe abandonar toda medida preventiva de la delictividad, así como la pretensión de reinserción social del delincuente, su obligación se limita a separarlo del resto de la sociedad, encarcelándolo.

*“La Defensoría de los Habitantes observa con preocupación la dirección tomada, en los últimos meses, por la opinión pública, fundada en una creciente percepción de inseguridad. A este respecto, en el Informe Anual de Labores correspondiente al período 2008-2009, se llamó la atención sobre las consecuencias que conlleva en la sociedad costarricense la ineficiencia en las políticas y por consiguiente en las acciones en materia de Seguridad y Violencia, de garantizar a la población una vida libre de temor. Esta situación no sólo implica la afectación a la dimensión subjetiva del Derecho a la Seguridad Ciudadana, sino que acrecienta en la población la intolerancia ante la diferencia y disfraza como amenazas a su seguridad situaciones que en realidad obedecen a una problemática social más compleja.”*  
Dirección de Protección Especial, 2010

Este enfoque es denominado como “Derecho Penal del Enemigo”<sup>4</sup>, parte de la visión de la sociedad como un sitio de guerra y del delincuente como su enemigo. Instaura un Derecho Penal de excepción que niega a quien delinque su condición de ciudadano y titular de derechos y garantías, promulgando en la práctica la existencia de dos Ordenamientos Jurídicos, uno aplicable a las y los ciudadanos y otro, destinado a los delincuentes. De esta forma,

es un derecho penal que legitima los procesos de criminalización y exclusión social, apostando por el control del orden público como única opción de abordaje, en detrimento de la vigencia de los derechos fundamentales.

El aumento real en la delincuencia, no sólo cuantitativa sino también cualitativamente, es un hecho innegable. Es precisamente por esta realidad, que es imperioso que las políticas estatales prevean el abordaje integral de la delincuencia, ya que es sólo a través de la atención y reversión de

los problemas estructurales que la generan que es posible evitar su crecimiento. En este orden de ideas, cuando las acciones estatales se restringen al abordaje de la delincuencia y se desvinculan de la atención de sus causas, reafirma en el imaginario social la concepción de la delincuencia como un fenómeno enteramente individual y voluntario y por consiguiente, abre la puerta a las demandas sociales de la adopción de políticas públicas propias de un Derecho Penal del Enemigo. En efecto, en los últimos meses y a raíz de la presentación de la Seguridad Ciudadana como uno de los principales temas de la campaña electoral, se evidenciaron los

4 El concepto de Derecho Penal del Enemigo es acuñado en el año 1985 por el autor alemán Grünter Jakobs y se enmarca en el positivismo criminológico. Su aplicación toma fuerza a partir de los actos terroristas del 9 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense y que, a nivel latinoamericano, encontró eco primero en la abordaje de los delitos de narcotráfico, extendiéndose posteriormente a las acciones estatales frente al fenómeno de la delincuencia en general. Para ahondar en el tema puede verse, entre otros: Barba Álvarez, Rogelio. Esbozo Criminológico sobre el Derecho Penal del Enemigo. En [www.criminologiaysociedad.com](http://www.criminologiaysociedad.com); Alcócer Povis, Eduardo. Derecho Penal del Enemigo ¿Realización de una opción Político Criminal o una Criminal Política de Estado?. En [www.unifr.ch](http://www.unifr.ch); y Urcuyo, Constantino. La Guerra y el Enemigo. En [www.defensapublica.poder-judicial.go.cr](http://www.defensapublica.poder-judicial.go.cr)

efectos que han tenido sobre la opinión pública la incapacidad del Estado costarricense, de dar una solución efectiva al problema de inseguridad y los efectos del alarmismo y dramatismo con que los medios de comunicación presentan las noticias en materia de delincuencia.

Las exigencias de la población por acciones de naturaleza cada vez más represivas en contra de la criminalidad -incluyendo la pena de muerte, pese a la imposibilidad de su reestablecimiento tanto por la prohibición constitucional como por las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Costarricense- y el señalamiento de la existencia de las garantías procesales mínimas en el proceso penal y la “debilidad” de las acciones estatales como causa de la impunidad y aumento de la delincuencia, colocan a la opinión pública en la posición del Derecho Penal del Enemigo, con exigencia del tipo de políticas de mano dura o tolerancia cero. Esta posición se ve reforzada por el rol que actualmente los medios de comunicación pretenden dar a la víctima. Cada vez es más patente la presentación de la víctima y su sufrimiento, como justificante para la adopción de medidas políticas represivas, que reducen, en última instancia, el derecho penal a un derecho de venganza de la sociedad frente al delincuente.

Cuando la ley N.º 8720 se encontraba en la corriente legislativa fue consultada a la Defensoría de los Habitantes de la República, se llamó la atención sobre la importancia de regular expresamente la obligación de la Oficina de Protección a la Víctima, para que coordinara con las instituciones públicas encargadas de la atención y definición de las acciones públicas en relación con determinadas poblaciones- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Instituto Nacional de las Mujeres, Patronato Nacional de la Infancia, entre otras - con el fin de garantizar los derechos específicos que les asisten y la satisfacción real de sus necesidades de protección. En este sentido es importante recalcar que el delito no afecta de la misma manera a los diferentes sectores de la población. Existen personas que debido a sus condiciones biopsicosociales, como la presencia de una discapacidad, o por ser una persona adulta mayor, o un niño, o una niña o una persona adolescente, o por su género, o por su condición migratoria, entre otras; presentan un mayor grado de vulnerabilidad frente al delito. Esta realidad debe ser reconocida al momento de implementar las acciones de protección, de forma tal que se reconozcan e incluyan las características y necesidades específicas de estas personas, para garantizar en forma integral su seguridad y el respeto de sus derechos.

Otro aspecto que preocupó a la Defensoría sobre el proyecto de ley, fue el debilitamiento a las garantías procesales del imputado, reforzando el concepto que lentamente se presenta como mayoritario en la opinión pública, de que los derechos y garantías que se le reconocen al imputado en una causa penal, no es un reconocimiento a derechos fundamentales que le son inherentes, sino concesiones o privilegios otorgadas por el Ordenamiento Jurídico en detrimento de los derechos y garantías de la víctima y de la sociedad en general. Por el contrario, se realizaron otras reformas que sólo tenían como fin fortalecer el uso intensivo del derecho penal como política pública en materia de Seguridad Ciudadana:

*“Se proponen una serie de reformas a varios artículos del Código Procesal Penal y se adicionan otros que en general pretenden el fortalecimiento de los derechos de la víctima durante el proceso, otorgándole nuevos espacios de participación y decisión dentro de este. No obstante, se realizan también otras reformas que realmente no guardan relación con la atención de la víctima sino que en realidad pretenden favorecer las medidas coercitivas del sistema penal y que denotan la intención del legislador de visualizar el sistema penal como única salida al problema de inseguridad ciudadana del país”.*

La Defensoría de los Habitantes de la República considera importante el otorgamiento de una mayor participación y visibilización de la posición de la víctima dentro del proceso penal, en el tanto modifica la visión del Derecho Penal como un derecho centrado en el restablecimiento del orden público a través de la sanción de los sujetos que lo quebrantan, para convertirse en un derecho que atiende a las necesidades y expectativas legítimas de las y los habitantes. No obstante, los derechos de la víctima no deben ser presentados como contrarios a las garantías procesales que asisten al imputado en un proceso penal y que derivan del derecho fundamental al Debido Proceso. Por el contrario, el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona afectada por la delincuencia dentro del proceso penal, requiere de su afirmación como un sujeto procesal pleno y del establecimiento de mecanismos de apoyo y acompañamiento interinstitucionales, tanto en lo legal, social y psicológico, que efectivamente le garanticen su derecho de acceso a la justicia en atención a sus necesidades específicas, según género, grupo etario, población privada de libertad, etnia, discapacidad, origen, orientación sexual y diversidad cultural. De lo contrario, lejos

de fortalecer la posición de la persona que es víctima de un delito, se le utiliza y se le expone a nuevas formas de revictimización en el proceso penal y se favorece, en última instancia, la impunidad de determinadas conductas.

- **La violencia de género un asunto de seguridad ciudadana.-**

Desde su creación, la Defensoría ha mantenido como uno de sus ejes permanentes de trabajo el tema de la violencia en contra de las mujeres, en virtud de que lesiona el derecho humano a la vida y a la integridad física y psicológica de las víctimas. La violencia de género, en su forma extrema, se manifiesta en el femicidio, que en lo que va del año ha provocado la muerte de 14 mujeres en manos de sus compañeros<sup>56</sup>. El aumento considerable de la violencia en contra de las mujeres y de los femicidios, así como la impunidad del hecho, han instado a la Defensoría a abogar porque la violencia intrafamiliar sea asumida por las autoridades estatales como un asunto de seguridad ciudadana y de política pública.

Partiendo del criterio de que la seguridad ciudadana constituye un derecho humano y un bien público, cuya garantía es una función indelegable del Estado, resulta necesario un abordaje integral, tanto por el tratamiento del fenómeno social de la delincuencia y la violencia, como en la visibilización de las necesidades de todas y todos los miembros de la sociedad. En este sentido, la ausencia de una visión de género en la elaboración y definición de las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana, afecta el desarrollo humano de las mujeres y se constituye en un obstáculo para el disfrute y la expansión de sus libertades.

Con respecto a la atención de las necesidades específicas de las mujeres en materia de Seguridad Ciudadana, el país ha avanzado en la inclusión en el Ordenamiento Jurídico de leyes específicas que procuran la protección de las mujeres. No obstante, estas acciones legislativas han sido insuficientes y en algunos casos, se han visto afectadas en la disminución de su eficacia por la declaratoria de

inconstitucionalidad de sus artículos estructurales -Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres- o bien, en su efectividad, desde lo judicial y lo policial, de las medidas que contienen a favor de las mujeres -Ley contra la Violencia Doméstica-. De esta forma se demuestra que, pese a todos estos avances formales, subsisten grandes debilidades en la tarea de gestar una sociedad pacífica e inclusiva para las mujeres, donde ellas dejen de sucumbir dentro de la violencia intrafamiliar. Por ello, la Defensoría apoyará y dará seguimiento a los avances que en esta materia se den y en especial a la reforma de los artículos de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.

En este orden de ideas, en los casos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar se manifiesta con claridad la forma en que la ausencia dentro de la estructura de Administración de Justicia de instancias de asesoría, información y acompañamiento legal de las víctimas, afecta la vigencia del derecho a una justicia pronta y cumplida y favorece la impunidad de conductas delictivas. No obstante debe destacarse que, a lo interno del Poder Judicial, se han adoptado algunas medidas que visibilizan la necesidad de un abordaje diferenciado en el caso de la violencia intrafamiliar. En efecto, para la implementación de la Ley de Penalización, la Corte Plena en sesión del 22 de febrero de 2010, aprobó algunas recomendaciones para la evaluación de su aplicación, las cuales, fueron solicitadas expresamente por las Magistradas. En este documento, entre otras muchas cosas, se recomienda con urgencia definir un protocolo específico de investigación en los casos en los cuales se aplica la Ley de Penalización, así como solicitar al Fiscal General que entre los objetivos prioritarios de la política de persecución penal, deben incluirse los delitos contemplados en la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, de tal forma que definan acciones específicas respecto a los Fiscales Adjuntos territoriales en relación con el tema de la violencia doméstica. Las recomendaciones efectuadas por las Magistradas también han sido conocidas y avaladas por la Comisión de Monitoreo de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.

Fuera del ámbito judicial, la Defensoría de los Habitantes reconoce el inicio de algunos avances, que desde ya se vislumbran en la política pública, al decretarse la Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar que contará con un Consejo Nacional, que será el órgano político superior del Sistema Nacional y estará coordinado por Instituto Nacional de las Mujeres. Este sistema tiene como primer objetivo, la promoción de políti-

5 De los 14 femicidios registrados por mes en el país, 6 son los femicidios que se registran bajo la figura de la Ley de Penalización. Fuente INAMU 26/04/2010.

6 Sólo en relación con el femicidio, en el 2008 fallecieron 38 mujeres por su condición de género y en el año 2009 un total de 39 mujeres murieron por esta misma condición. En relación con otras formas específicas de violencia contra la mujer, las consultas atendidas por la Delegación de la Mujer durante el 2009, asciende a 6.856 mujeres, mientras que en el 2008 la cifra fue de 6.250 (Fuente: INAMU).

cas públicas que garanticen el cumplimiento de los mandatos establecidos en la Convención Belém Do Pará, la Ley contra la Violencia Doméstica, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, la Ley General de la Persona Joven, la ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y la Ley de Fortalecimiento de Lucha contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad y sus reformas. El segundo y último objetivo del Sistema es *“brindar a las personas afectadas por violencia contra las mujeres o violencia intrafamiliar, atención integral que les permita mejorar su situación, así como la recuperación y construcción de un nuevo proyecto de vida”*. La Defensoría celebra estos avances legales y dará seguimiento en su ejecución con el fin de que este sistema refleje en realidad una nueva visión más inclusiva en la política de seguridad ciudadana.

En resumen, la Defensoría considera que por ser la violencia de género un asunto de interés nacional y un problema de derechos humanos, su abordaje desde las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana y Violencia debe ser integral. Asimismo, frente al recrudecimiento de la violencia contra las mujeres, es imperioso que el Estado fortalezca, en todo su accionar, las medidas tendientes a la erradicación de la violencia de género; de conformidad con la obligación internacional asumida con la suscripción y ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer- Convención de Belém Do Pará-

Frente a las tendencias represivas en materia de seguridad acompañadas por un aumento de los niveles de inseguridad, es indispensable que se realice un alto en el camino para revisar las soluciones que se han propuesto, evaluando su impacto real en la disminución de la criminalidad y de la sensación de inseguridad. Sólo de esta forma es posible evitar la reiteración de errores y proponer las correcciones necesarias en las políticas estatales, con el fin de garantizar que la sociedad costarricense sea efectivamente, una sociedad inclusiva y respetuosa de los derechos fundamentales; en la que el empleo de los poderes coercitivos del Estado tenga como único fin la seguridad de los derechos de las y los habitantes.

Con esta clara finalidad, siendo que el Plan Nacional de Desarrollo del período 2006-2010 es la referencia más cercana de propuestas, resulta oportuno analizar críticamente las acciones estratégicas contenidas en el mismo, a partir de las quejas

interpuestas por las personas ante la Defensoría de los Habitantes.

### **Acciones gubernamentales destinadas a garantizar la adecuada prestación de un servicio por parte del Ministerio de Seguridad Pública.-**

La actuación de la policía administrativa, concretamente los cuerpos policiales a cargo del Ministerio de Seguridad, se constituyen en el primer referente que tiene la población sobre la capacidad o incapacidad del Estado para garantizar su integridad física y patrimonial. Esta vinculación no es casual, por el contrario, deriva de la función misma que el Ordenamiento Jurídico les atribuye. En este sentido, en el Informe Anual correspondiente al período 2008-2009 se señaló en relación con el aumento de la inseguridad subjetiva:

*“En el contexto estrictamente policial, es importante resaltar la actuación de los diversos cuerpos que conforman la denominada Fuerza Pública y, entre ellos, aquellos a cargo del Ministerio de Seguridad Pública. El artículo 2 de la Ley General de Policía, señala en relación con los cuerpos que conforman la Fuerza Pública que los mismos están al servicio de la comunidad y que el objetivo de su accionar consiste en la protección de los derechos de las y los habitantes, así como la conservación de la tranquilidad y el orden público. De esta forma, la Fuerza Pública tiene como propia una labor preventiva y disuasiva en relación con el delito. Ello implica, tal y como ha sido señalado en forma reiterada por la Procuraduría General de la República, el acompañamiento permanente de la comunidad, convirtiéndose en el principal cuerpo policial que tiene la facultad de actuar sobre la percepción de inseguridad de la comunidad, disminuyéndola o aumentándola según la eficacia y eficiencia de su accionar”<sup>7</sup>.*

En las políticas públicas de los diversos Gobiernos, se ha visualizado la importancia de la función policial. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, la Acción Estratégica No. 1.5.1 tuvo como objetivo la ampliación de la cobertura que brinda el Ministerio de Seguridad Pública. Si bien, la ampliación y mejoramiento del servicio público que brinda la Fuerza Pública es una necesidad innegable, no obstante, los objetivos de la acción reflejan que las metas

<sup>7</sup> Informe de Labores 2008-2009. Pág. 40.

fijadas no son en sí mismas capaces de dar una solución a las demandas de la población con respecto a la actuación policial y en otros casos, han acentuado la criminalización de determinados grupos de la población.

El objetivo de la acción No. 1.5.1.1., fue concretamente la aplicación de la cobertura en el servicio, pero esta ampliación es medida únicamente con el aumento en la cantidad de efectivos policiales. Si bien la carencia de personal es una de las razones que con mayor frecuencia se arguyen como causa de la incapacidad policial para atender las demandas de la población, no es la única. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes en forma conteste ha señalado que la efectividad del accionar policial no depende únicamente de la cantidad de agentes de policía disponibles, sino que es indispensable la evaluación y corrección de los criterios empleados, tanto para la distribución de los recursos y del personal en las diversas comunidades del país, como para la definición de la naturaleza de las acciones policiales, realizadas por la Fuerza Pública y los criterios técnicos empleados para determinar cuáles son sus prioridades de acción.

*“El aumento o disminución en la percepción de inseguridad, no se encuentra determinada únicamente por el abordaje que el Estado realice a las que se presentan en el discurso oficial como las grandes amenazas a la seguridad del país, sino que requiere de la demostración de su capacidad para garantizar a la población su seguridad en el entorno cotidiano. Por ello, es esencial el fortalecimiento de programas que procuren la presencia de los cuerpos policiales en aquellos lugares en los que las y los habitantes se desenvuelvan en sus actividades ordinarias -comunidad, recreación, trabajo, estudio- y que tenga la capacidad de transformar una actuación policial en materia de Seguridad Ciudadana, centrada en garantizar el orden público y que parte de una concepción de prevención basada centrada únicamente en el delito, a una que tenga como objetivo esencial garantizar la seguridad de los y las habitantes.”*  
Dirección de Protección Especial, 2010.

En este orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes ha constatado como, en los últimos años, el servicio que brinda la Fuerza Pública a las comunidades del país se sustenta básicamente en la intervención en casos de llamadas realizadas por los y las habitantes al Sistema de Emergencias 911. De esta forma, la percepción de la población sobre la capacidad del Estado para garantizar su seguridad, se ve limitada al tiempo de respuesta por parte de la Fuerza Pública. Si bien este tipo de servicios es esencial para garantizar a la población su derecho a la seguridad ciudadana, la reducción del servicio a la atención de solicitudes de intervención ha derivado en la desnaturalización de la función preventiva y de acompañamiento a las comunidades que el Ordenamiento Jurídico atribuye a los cuerpos policiales que conforman la

Fuerza Pública, en especial aquellos asignados al Ministerio de Seguridad Pública.

Otra de las acciones estratégicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo que tienen por objetivo garantizar la seguridad en las comunidades, es la contenida en el punto 1.5.2.1, la cual refiere al fortalecimiento del programa de Seguridad Comunitaria. La Defensoría de los Habitantes reconoce la importancia que reviste la participación ciudadana en todos los ámbitos de la actuación del Estado, tanto como mecanismo de control ciudadano sobre su funcionamiento, como para fomentar la colaboración de los y las habitantes en la adopción y ejecución de las decisiones estatales que les afecta directamente. No obstante, la aplicación de este programa en no pocas ocasiones ha sido empleada por las autoridades policiales como mecanismo de sustitución de la actuación policial, delegando en las comunidades el control sobre aquellas actividades que perciben como amenazantes para su seguridad. En otras, sólo ha servido para reafirmar un sistema reactivo de atención por parte de los cuerpos policiales, ya que la efectividad del programa, al carecer de un acompañamiento policial regular y continuo a las comunidades organizadas, depende de la solicitud de intervención que realizan

las y los vecinos, frente a un hecho presuntamente delictivo y la pronta respuesta por parte de las autoridades a ese llamado de auxilio.

A este respecto, se debe recordar que la función policial es una de las manifestaciones del principio de monopolio en el uso legítimo de la Fuerza por parte del Estado, el cual, a su vez, sustenta la legitimidad de la actuación del Estado para garantizar la Seguridad Ciudadana. La existencia de este monopolio implica el abandono por parte de los y las habitantes de una Nación del uso de la fuerza, como mecanismo de defensa de sus derechos e intereses, para atribuir esta función únicamente al Estado. A su vez, el Estado asume la obligación de contar con instituciones que tengan personal capacitado y a las que legalmente se le atribuyan potestades sujetas en su cumplimiento al Ordenamiento Jurídico. La delegación a las comunidades de funciones propiamente policiales implica colocar

a los y las habitantes en una posición de riesgo, al obligarlos a enfrentar situaciones frente a las cuales carecen de la capacitación y de los medios técnicos necesarios. Por otro lado y en el contexto de una creciente percepción de inseguridad en la población, confundir la participación de las comunidades en las acciones destinadas a garantizar su seguridad con la legitimación de aplicación de la justicia directamente por los individuos, disminuye la legitimidad del Estado en materia de Seguridad Ciudadana y profundiza los procesos sociales de criminalización y exclusión social de aquellos sectores de la población que en el imaginario social son responsables del aumento de la delincuencia.

A partir del año 2009, el Ministerio de Seguridad Pública arrancó con un programa de distritalización de la policía para la descentralización de los cuerpos policiales y su acercamiento a las comunidades con una presencia regular y permanente en los distritos, el cual, aplicado adecuadamente, otorgaría el acompañamiento necesario a los Comités de Seguridad Ciudadana existentes en cada distrito. No obstante, en la investigación de tres denuncias presentadas por vecinos y vecinas del Cantón de Desamparados<sup>8</sup>, se pudo constatar la reiteración de los errores pasados, al ofrecer como única opción permanente de protección a las comunidades, la constitución de Comités de Seguridad Comunitaria, pese a la negativa abierta de las y los vecinos por el temor a represalias.

### **Acciones gubernamentales relacionadas con la capacitación y selección del personal los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública.-**

Dentro de las acciones estratégicas que se plantean para ampliar la cobertura de los servicios que brindan los cuerpos policiales, se encuentra el fortalecimiento del proceso de capacitación de la Fuerza Pública, concentrándose en el Curso Básico Policial que imparte la Escuela Nacional de Policía del Ministerio de Seguridad Pública. En relación con el cumplimiento de esta acción estratégica, se emplean dos indicadores de cumplimiento. Uno de ellos es el aumento en el número de funcionarios y funcionarias graduados del Curso Básico Policial.

A este respecto se debe recordar que la importancia de la capacitación de la policía no se centra únicamente en el aumento de la efectividad de la actuación policial sino que, los criterios que se enseñan a las y los nuevos agentes para el cumplimiento de

las potestades policiales, reflejan la dirección que en materia de Seguridad Ciudadana ha adoptado el Estado y la forma en que es visualizado por la población frente a su poder. Por lo anterior, las políticas estatales en esta materia deben comprender ambos aspectos, por un lado el aumento de la efectividad policial y por el otro, la creación y fortalecimiento de la visión civilista de la Fuerza Pública, logrando con su fortalecimiento conjunto que la efectividad policial no se logre a costa de la vigencia de los derechos fundamentales de los y las habitantes. Para este mismo fin, es indispensable que los procesos de capacitación no se produzcan en un contexto aislado, sino que realmente se inserten en un proceso más amplio de profesionalización de los cuerpos policiales del país, en el que la selección del personal policial en todos sus grados, se realice con base en criterios objetivos que garanticen efectivamente la idoneidad del funcionario para el ejercicio de la función policial. En este orden de ideas, resulta indispensable la revisión de los requisitos estipulados en el artículo 65 de la Ley General de Policía, así como el control de su efectiva observancia<sup>9</sup>.

En los diversos informes anuales de labores, presentados por la Defensoría de los Habitantes ante la Asamblea Legislativa, se ha reiterado la importancia del fortalecimiento de la capacitación de los miembros de la Fuerza Pública en materia de Derechos Humanos. A este respecto, se debe reiterar que la inclusión de una visión de Derechos Humanos en los cursos que imparte la Escuela Nacional de Policía y aquellos que reciben los otros cuerpos policiales que conforman la Fuerza Pública, no es optativo, sino que es uno de los contenidos prefijados por el Ordenamiento Jurídico, tanto a nivel internacional (Puntos 18 y 20 de los Principios

<sup>9</sup> En informes anuales de años anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha llamado la atención con respecto al carácter aislado con que se ha impartido la capacitación a los diversos cuerpos policiales, concretamente el Curso Básico Policial. En este sentido se debe recordar que es hasta la emisión de la Ley General de Policía que se establecen en el país las condiciones para la profesionalización de la Fuerza Pública. No obstante, en ese momento se encontraban una gran cantidad de funcionarios policiales laborando y que, hasta la fecha, han sido excluidos de estos procesos de capacitación y, por ende, del estatuto policial creado por la ley precitada. En estos casos, se ha determinado que la situación obedece a la negativa de los superiores a otorgar el tiempo necesario para que los funcionarios finalicen los estudios necesarios para cumplir con el requisito dispuesto en el artículo 65 inc. h y/o para el estudio del curso básico policial. Estos funcionarios, a su vez, son nombrados en las regiones más alejadas del país, situación que no sólo implica una negación abierta de su derecho a la capacitación sino que además refleja el desinterés de las autoridades policiales en brindar un servicio policial de calidad a las comunidades alejadas de los centros importantes de población. En este sentido puede verse los Informe Anual de Labores del período 2001-2002.

<sup>8</sup> Expedientes 28860-2008-SI, 31272-2008-SI y 24695-2008-SI.

Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, emitidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1990) como legalmente (Artículo 94.3 de la Ley General de Policía).

En relación con la incorporación de una visión de Derechos Humanos en el Curso Básico Policial, en el año 2009 la Defensoría de los Habitantes analizó los contenidos de la currícula del Curso Básico Policial, en cuanto a su duración y en lo referente a la formación que en materia de Derechos Humanos se brinda a las y los estudiantes<sup>10</sup>.

Producto de esta investigación se logró determinar la existencia, no sólo de una disminución en la duración del Curso Básico Policial, sino también de un desequilibrio en sus contenidos, dando énfasis a la formación en técnicas policiales en detrimento de una formación que refuerce el respeto a los Derechos Humanos, como límite natural del poder estatal, cual es su función en un Estado Social de Derecho. De esta manera, desde la formación inicial de los nuevos funcionarios policiales, se fortalece una concepción represiva de la actuación policial. En este sentido, se señala en el informe precitado:

*“Del análisis de las materias que componían la propuesta curricular aplicada desde el año 2006, se denota un énfasis claro por la enseñanza de las técnicas policiales, todas esencialmente represivas, en detrimento de una formación integral de los miembros de la Fuerza Pública. De esta forma, la formación propuesta implicaba la reproducción de una visión reducida de la Seguridad Ciudadana y de la función policial, enfatizando la posición de poder del funcionario policial frente a los y las habitantes y su función centrada en la represión de la delincuencia y la conservación del orden público, desvinculada ésta de las necesidades y aspiraciones de la población. Este tipo de formación implicará irremediamente un obstáculo para cualquier política que intente ejecutar el Estado que tienda a un abordaje integral del tema de la Seguridad”.*<sup>11</sup>

De esta forma, la capacitación que se imparte a los nuevos funcionarios y funcionarias policiales restringe la importancia de la función policial como

función preventiva destinada a garantizar a los y las habitantes del país su derecho a una vida sin temor, para reducirla a una función dirigida únicamente a la persecución del delito. En efecto, en la formación jurídica que se brinda, se determinó que ésta se encuentra destinada únicamente a brindar información a los miembros de la Fuerza Pública, sobre las disposiciones jurídicas del Código Procesal Penal que regulan su participación en el proceso penal. Sobre este punto, no se constató que se brindara a los miembros de la Fuerza Pública información sobre las reglas especiales que rigen el proceso penal juvenil, pese a ser ésta una de las poblaciones que -en forma cada vez más frecuente- es señalada por la opinión pública como generadoras de inseguridad. Con esta omisión, se fortalece la noción de legitimidad de la plena acción policial en perjuicio de esta población, situación que se evidencia en las denuncias que por abuso policial se han presentado ante la Defensoría de los Habitantes y en las que se encuentran involucradas personas menores de edad<sup>12</sup>.

La ausencia de una formación jurídica integral que contemple la totalidad de las obligaciones legales que frente a la sociedad tiene la Fuerza Pública, también explica la inexistencia en la actuación policial cotidiana, de acciones destinadas al reconocimiento y atención de las necesidades que, en relación con el derecho a la Seguridad Ciudadana, poseen sectores específicos de la sociedad y que constituyen una obligación legal vinculante para la Fuerza Pública. En efecto, la bibliografía de referencia para el Curso Básico Policial no incorpora normas tales como la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otras. Durante el presente período, la falta de sensibilización de la Fuerza Pública frente a las necesidades de determinadas poblaciones, se evidenció en la atención a la población adulta mayor por parte de la Fuerza Pública, ya que, pese a que existe una directriz específica, las delegaciones de diversos lugares del país se niegan a brindar la atención preferencial que por disposición legal están obligadas<sup>13</sup>.

Aunado a la ausencia de contenidos destinados a formar a la Fuerza Pública en su actuación frente a una sociedad diversa – en cuanto a sus necesidades como a sus características específicas-, la formación que se brinda en el Curso Básico Policial y que aparece como componente de Derechos

<sup>10</sup> Informe Final del Expediente No. 10431-2007-SI, notificado mediante oficio No. 11567-2009-DHR, del 29 de octubre del 2009.

<sup>11</sup> Idem ant.

<sup>12</sup> Expedientes 17743-2008-SI, 40073-2009-SI, 42116-2009-SI y 53867-2010-SI entre otros.

<sup>13</sup> Expedientes 19225-2008-SI, 28860-2008-SI, 46789-2009-SI, 40158-2009-SI, entre otros.

Humanos, en realidad está destinada a fortalecer una concepción binaria –víctima-victimario- en la sociedad:

*“De conformidad con la estructura curricular aportada, la formación en derechos humanos se refleja en lo que se denomina Área Humanística y más concretamente en los cursos denominados Manipulación de Armas de Fuego, Intervención Policial y Manejo de Equipo de Radiocomunicaciones. No obstante, cuando se analizan los objetivos específicos a los que obedecen estas materias se constata la baja importancia que tienen estos componentes en la formación total de la Fuerza Pública. Por el contrario, la información que se les brinda a las y los estudiantes enfoca las obligaciones de la policía únicamente con respecto a los usuarios y usuarias de sus servicios, visualizándolas únicamente como víctimas de la delincuencia. Se excluye toda información con respecto a los derechos y garantías que asisten a la persona que infringe la ley, quienes son las personas que se colocan en una verdadera posición de vulnerabilidad frente al ejercicio del poder policial”<sup>14</sup>.*

*“Como fenómeno social, el enfoque estatal en materia de drogadicción no debe reducirse a políticas desde lo policial o lo jurídico-penal, sino que es primordial analizarlo como manifestación del deterioro de la capacidad del Estado para garantizar a la población los recursos y oportunidades, tanto en lo social como en lo económico, que les permita acceder a una vida digna y de calidad en salud, educación y recreación.”*  
Dirección de Protección Especial, 2010.

El incumplimiento en la obligación estatal de brindar una formación adecuada en Derechos Humanos a los cuerpos policiales, constituye un elemento que dificulta la aplicación en el país de una política pública integral y respetuosa de esta materia. Con el fin de garantizar la incorporación de estos contenidos en el Curso Básico Policial, en octubre de 2009 la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, suscribieron una Carta de Intenciones destinada a la colaboración técnica y asesoría en materia de Derechos Humanos de la Institución a la Escuela Nacional de Policía. Sin embargo, se debe recordar que la Escuela Nacional de Policía en la actualidad, tiene a cargo únicamente la formación de los cuerpos policiales que se encuentran bajo la dirección del Ministerio de Seguridad Pública. Por ello, es importante que las políticas públicas destinadas al fortalecimiento de la capacitación en materia de Derechos Humanos, se extiendan a los res-

tantes cuerpos policiales que no realizan el Curso Básico Policial, como por ejemplo el Organismo de Investigación Judicial, la Dirección de Seguridad Nacional, la Policía Migratoria, la Policía Fiscal y la Policía Municipal.

### **Acciones gubernamentales relacionadas con la población fármaco-dependiente.-**

En el informe anual 2008-2009, se abordó la discriminación policial, como un fenómeno que se vincula con el aumento de la percepción de inseguridad de la población. En esa ocasión, fue señalado que el aumento en la percepción de inseguridad en la población desemboca en un aumento en la intolerancia por lo que se inician,

desde la sociedad, procesos de criminalización de aquellas poblaciones que no encajan en el perfil de individuo que socialmente se presenta como modelo. Las y los agentes de la Fuerza Pública, por otro lado, son miembros de la sociedad y como tales expresan estos procesos y los trasladan a la función policial. De esta forma, los procesos de criminalización que se inician, terminan legitimados y acentuados a través de la función policial como parte del control social y expresión de los poderes coercitivos del Estado.

En la matriz de acciones estratégicas correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo, se constata el salto de procesos de criminalización que han pasado de la sociedad y de la actuación policial cotidiana, a constituirse en políticas públicas en materia de Seguridad. En la Acción Estratégica referida a la capacitación policial -1.5.1.2- se estableció como uno de los indicadores, el aumento en las aprehensiones por posesión ilegal de drogas. Si bien el Narcotráfico, debido a la posición geográfica del país, es una amenaza real e importante para la vigencia del Derecho a la Seguridad Ciudadana de los y las habitantes, enmarcar este tipo de acciones en el contexto de un Plan Nacional de Desarrollo, no sólo refleja una visión fragmentaria con respecto a los factores que están incidiendo en el aumento de la inseguridad objetiva en el país y del narcotráfico en particular, sino que se presenta como una respuesta simplista y de corto plazo para acallar las demandas de mayor seguridad de la población.

Aunado a la reducción de la drogadicción como un problema estrictamente de seguridad, el país presenta serias deficiencias en las acciones estatales

14 Oficio No. 11567-2009-DHR. Op. cit.

destinadas no sólo a su prevención, sino también a la atención de las personas, adultas principalmente, que ya presentan una dependencia. En este último supuesto, el Estado Costarricense ha delegado los servicios de rehabilitación y reinserción en organizaciones privadas, con respecto a las cuales existen debilidades importantes, tanto en relación con los mecanismos de control sobre los contenidos y efectividad de sus programas, como en los procedimientos para su financiamiento.

En este sentido, si bien en el punto No. 1.5.8 se incluyó como acción estratégica la prevención de la drogadicción y la atención a la población fármaco-dependiente, ésta no se integró con otras acciones o políticas destinadas a la modificación de las causas estructurales de la drogadicción, ni se acompañó con acciones tendientes al mejoramiento de los servicios sociales y de salud que se brindan a esta población<sup>15</sup>. Con ello, se afecta la efectividad de la acción. Nuevamente la ausencia de una visión integral sobre fenómenos sociales complejos provocó que las acciones estatales destinadas a su abordaje tengan un mínimo impacto y éste, en última instancia, se limite a las acciones de naturaleza policial, ocasionando la profundización de los procesos de criminalización y legitimando los prejuicios sociales.

### **Acciones Estatales para el abordaje del Narcotráfico, Crimen Organizado y Delitos Conexos.-**

De la lectura de la meta nacional correspondiente al tema de Seguridad Ciudadana y Violencia, se evidencia que la política pública en la materia se centraría, especialmente, en el combate de figuras delictivas concretas: narcotráfico, terrorismo, crimen organizado y las figuras delictivas conexas a éstas. En consecuencia, en la Matriz de Acciones Estratégicas se encuentran varios puntos relacionados con el abordaje de estas formas de delincuencia, donde son más preponderantes aquellos relacionados con la realización de reformas legales.

La Defensoría de los Habitantes, sabe que existe un vacío en la legislación penal y en la capacidad operativa del aparato judicial para hacer frente a estas nuevas formas de delincuencia. En el caso de la

delincuencia organizada, dentro de la que se incluye el narcotráfico, se está frente a organizaciones estructuradas y jerárquicas que exceden los límites territoriales del país y que manejan fuertes influencias económicas y políticas. El crecimiento de este tipo de delincuencia, por otra parte, se alimenta de las deficiencias estructurales de la sociedad y en especial, de la debilidad o carencia de controles administrativos, administrativo-financieros y fiscales sobre determinadas actividades. Frente a ésta, la visión que restringe el fenómeno de la delincuencia a la actuación individual, ha conllevado que las reformas legislativas que se proponen para la adecuación del Ordenamiento Jurídico, no contemplen la delincuencia como fenómeno y no contemplen la prevención de las diversas formas en que la delincuencia organizada se inserta en la estructura económica y social de la sociedad, como mecanismo para garantizar y perpetuar su funcionamiento.

Las acciones de contenido legislativo de la Matriz de Acciones Estratégicas, si bien contemplan acciones de naturaleza administrativa como es el caso del punto No. 1.5.5 en relación con la modernización de la plataforma tecnológica del Registro Nacional, se concentraron en la regulación de conductas esencialmente delictivas –legitimación de capitales, narcotráfico, tráfico y trata de personas-. Aunado a lo anterior, el cumplimiento de las acciones contempladas es atribuido exclusivamente al Instituto Costarricense sobre Drogas, lo que evidencia con mayor claridad su reducido impacto y su concentración en el narcotráfico como única forma de crimen organizado que afecta al país. Por el contrario, es indispensable que las acciones legislativas se enfoquen también en solventar los vacíos legales existentes en los controles administrativos, administrativos-financieros y fiscales, así como en la regulación de canales de comunicación y cooperación entre las diversas instituciones y órganos públicos que realizan estos controles. En relación con el vacío legal en esta materia, la Contraloría General de la República, en el informe precitado, subrayó expresamente la ausencia en el país de una regulación que establezca con claridad las obligaciones de cooperación y coordinación integral entre las diversas entidades públicas. Ante la ausencia de una obligación legal, este tipo de acciones quedan supeditadas a la iniciativa y buena voluntad de las partes, con el riesgo de que, por cambios en la jerarquía o desavenencias entre las partes, estas instancias desaparezcan con el tiempo. En este caso, no se debe supeditar estos espacios de coordinación a la voluntad de las partes, sino que es necesario que sean establecidas a nivel legal, con el fin de garantizar su permanencia.

<sup>15</sup> Al respecto se debe traer a colación lo señalado en el Informe Anual de Labores del período 2008-2009, cuando se llamó la atención sobre las dificultades a las organizaciones civiles dedicadas a la atención de la población que presenta dependencia a sustancias psicoactivas por la carencia, desde el año 2006 de la actuación en los procedimientos, de normas claras y actualizadas en los procesos de habilitación por parte del Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia.

Respecto de las debilidades del ordenamiento jurídico, la Defensoría analizó varios cuestionamientos señalados por el Organismo de Investigación Judicial relacionados con deficiencias en el control de determinadas actividades comerciales implicadas en el robo y venta de vehículos y de sus partes.<sup>16</sup>

Dentro de estos cuestionamientos, se señalaron los problemas que se presentan en la inscripción y desinscripción, por parte del Registro Nacional de la Propiedad de los vehículos que son declarados con pérdida total por parte del Instituto Nacional de Seguros, así como la entrega por parte del Instituto del denominado salvamento a los propietarios registrales una vez efectuada la declaratoria. En este caso, se constató que la solución al problema no depende únicamente de acciones en el ámbito administrativo y reglamentario, sino que se requiere de una reforma legal que permita, tanto el traslado automático de la propiedad al Instituto de los vehículos declarados con pérdida total como la inclusión legal, de los documentos emitidos por el Instituto en estos casos como documentos objeto de inscripción registral.

De igual forma, se resaltó la importancia de la información que recaba RITEVE S.A., como empresa encargada de la revisión técnica en el país en materia de detención de determinadas conductas delictivas, principalmente en lo referente a la determinación de las alteraciones en los números de motor, chasis y Vin de los vehículos. Por ello es imprescindible que se regulen canales estables de coordinación y transmisión de esta información entre el Instituto Nacional de Seguros, Registro Nacional de la Propiedad y Organismo de Investigación Judicial, entre otras entidades públicas.

El otro aspecto que fue analizado en la investigación de marras, se relaciona con los controles municipales y fiscales que se realizan sobre los lugares de compra-venta y las chatarrerías. En el caso de los ayuntamientos, se evidenció la carencia de una regulación que efectivamente otorgue a las Municipalidades del país las potestades necesarias para ejercer un control diferenciado sobre estas actividades, tanto en cuanto a los requisitos que deben cumplir los solicitantes de una patente para actividades de compra venta de bienes muebles o préstamos sobre prendas como en regulación de su horario de funcionamiento. En ambas actividades y desde la perspectiva de quien se dedica a esta actividad comercial, así como del o la habitante que

<sup>16</sup> Informe Final del expediente No. 14883-2008-SI notificado mediante oficio No. 11891-2009-DHR del 4 de noviembre de 2009.

hace uso de este servicio, se está frente al ejercicio de derechos fundamentales, lo cuales por principio de reserva de ley, sólo pueden ser limitados mediante ley formal.

### Repercusiones de la penalización exacerbada en el Sistema Penitenciario.-

Durante el año anterior, el número de personas detenidas sin sentencia fue de 161 más en relación con el primer semestre de 2007. Los jueces no solamente están dictando más prisión preventiva, sino que condenan más, como consecuencia de los Tribunales de Flagrancia recién creados, así como la aprobación de leyes<sup>17</sup> más represivas que apuestan a la prisionalización como respuesta a todo problema social, sin valorar la posibilidad que brinda el mismo ordenamiento jurídico de aplicar otras medidas distintas a la prisión, a pesar de que la realidad ha demostrado que la represión no es la respuesta a la inseguridad. De esta manera, durante el año 2009, el Sistema Penitenciario Nacional fue testigo de un importante aumento en la población que se encuentra privada de libertad. Esta situación ha sido corroborada tanto por las Áreas de Defensa de la Defensoría de los Habitantes, como por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el cual incluso ha considerado el tema de la sobrepoblación como crítico, requiriéndose necesariamente una atención prioritaria en este momento.

De esta forma, el aumento de la prisionalización ha sido, en última instancia, el resultado concreto de las políticas públicas de los últimos gobiernos, consecuencia del uso intensivo del derecho penal y su sanción como solución frente al aumento de la delincuencia en el país.

En este orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes, año tras año, ha llamado la atención sobre la necesidad de elaborar una política criminal integral, que contemple no sólo los diversos aspectos relacionados con el fenómeno de la delincuencia, sino también las acciones que realiza el Estado en su totalidad, no sólo las que realiza desde su actividad administrativa -prevención, actuación policial y sistema penitenciario- sino también que contemple y defina la dirección de las acciones que se realizarán en el ámbito legislativo y en el judicial. Si bien, en el país no existe este tipo de política, la situación actual del Sistema Penitenciario refleja que, aún apostando al empleo exclusivo del Derecho Penal, las acciones adoptadas son fragmentarias, centradas en la modificación legislativa de las normas

<sup>17</sup> Reformas al Código Procesal Penal, Ley Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Tránsito.

del Derecho Penal para favorecer la aplicación de la sanción penal; sin adoptar las medidas necesarias para acondicionar el sistema penitenciario a la recepción de una mayor cantidad de personas, sin incurrir en violaciones de sus derechos humanos, como está sucediendo en la actualidad.

En efecto, actualmente las cárceles de nuestro país, que tienen capacidad para albergar 8563 personas privadas de libertad; albergan a 9661 personas, lo que significa una sobrepoblación del 12,8% creciente; es decir, que hay 1098 personas por encima del límite. El problema se agrava puesto que además de que no existen las condiciones de infraestructura penitenciaria, no se brinda el mantenimiento adecuado a las mismas, ni se aumenta el presupuesto destinado a la Dirección General de Adaptación Social; no es posible hacer frente a la gran cantidad de personas que están siendo privadas de su libertad, estén sentenciadas o no. Por ello, todo esfuerzo realizado por las y los funcionarios del Sistema Penitenciario con el fin de solventar los problemas a los que se enfrentan, se tornan insuficientes, lo cual conlleva a la constante vulneración de los derechos fundamentales de toda la población penitenciaria. Esta Defensoría es consciente de que la mayoría de las veces que se interpone una queja al respecto, la causa es la sobrepoblación, siendo la negligencia, irrespeto o falta de deber por parte de alguna o algún funcionario público, la excepción. De esta forma, es en un contexto de sobrepoblación y hacinamiento en los diversos centros penitenciarios del país, que debe analizarse la efectividad de acciones estratégicas del Estado Costarricense tendientes a la reinserción de las personas que se encuentran privadas de libertad -Punto 1.5.6 de la Matriz correspondiente a Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito- y el nivel de respeto de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de libertad.

En cuanto a los avances que se han logrado para la atención integral de las personas privadas de libertad, los esfuerzos realizados por el personal del Sistema Penitenciario más evidentes, se dan principalmente en relación con la posibilidad de garantizar el derecho a la educación de la población penitenciaria, pues en todos los Centros se cuenta con el apoyo del Ministerio de Educación Pública, la Universidad Estatal a Distancia, el Instituto Nacional de Aprendizaje e Institutos Profesionales de Educación Comunitaria, que brinda capacitación y educación en todos los niveles y cuyos programas, son exactamente iguales a aquellos programas dirigidos a las y los estudiantes fuera de prisión, con el fin de brindarles las herramientas

educativas necesarias para que se preparen en aras de una vida futura fuera de prisión.

No obstante lo anterior, la sobrepoblación<sup>18</sup> por sí misma contraviene los parámetros fijados por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y las recomendaciones del Comité Europeo para los Problemas Criminales<sup>19</sup>. Asimismo, cuando la población penitenciaria sobrepasa los límites señalados para cada Centro Penal, se genera inevitablemente la imposibilidad de control por parte de los cuerpos de seguridad, lo que a su vez es aprovechado por la población privada de libertad para formar relaciones que marcarán claras divisiones de poder entre ellos, de dónde se decidirá muchas veces qué se puede hacer o no dentro de los diferentes módulos; donde incluso, amenazan a los compañeros, quienes deben pagar muchas veces incluso hasta para realizar una llamada telefónica.

Las personas privadas de libertad no cuentan con condiciones dignas para el descanso, pues muchas de ellas duermen en el suelo en espumas deterioradas, debajo de las camas de sus compañeros e incluso en pasillos o entradas a los baños, separando sus espacios sus espacios con cortinas o sábanas para intentar gozar de su derecho a la privacidad e intimidad.

El problema en la atención médica, que ha sido reiteradamente señalado en los Informes Anuales de esta Defensoría a lo largo de los años, se ve agudizado, pues se torna evidente la insuficiencia de los servicios y falta de personal de salud de consulta externa, emergencias y salidas médicas a centros hospitalarios; falta de transporte o personal de custodia para dichas salidas; listas de espera en los servicios de salud penitenciarios, muchas personas han manifestado esperar semanas o incluso meses para recibir la atención médica requerida.

Pese a la gravedad de la situación, el Ministerio de Justicia y la Caja Costarricense de Seguro Social no han logrado actualizar un convenio de cooperación para garantizar el derecho de acceso a la salud a la población reclusa en el circuito penitenciario de La Reforma. El deterioro de la salud de la población penitenciaria es una constante detectada en las visitas de rutina que realiza esta Defensoría, por medio del Mecanismo Nacional de Prevención de

18 La misma se genera cuando existen más personas presas que la capacidad establecida para la totalidad del sistema en menos de un 20%. Si sobrepasa este porcentaje, se estaría hablando de hacinamiento.

19 Sala Constitucional. Resolución No. 2010-1872.

la Tortura, a los diferentes pabellones de ese centro penitenciario.

La falta de presupuesto afecta la cantidad y calidad de los alimentos que reciben las personas privadas de libertad, quienes deben hacer las largas filas para tener acceso no solo a los alimentos sino además a los teléfonos, al baño, agua, trabajo y recreación. A ello, se le suma un ambiente violento y antihigiénico, puesto que también los implementos de limpieza y aseo personal se ven limitados. El personal técnico, administrativo y de la policía penitenciaria es insuficiente para atender a la totalidad de la población, lo cual perjudica a la persona privada de libertad, no solo para poder llevar a cabo su plan de atención técnico y realización de las valoraciones técnicas respectivas, sino además para poder acceder al resto de los servicios<sup>20</sup>.

*“Es incuestionable la necesidad de que el Gobierno busque respuestas inmediatas a esta problemática, pues las condiciones de salud, alimentación, higiene, visitas, seguridad personal, entre otras, se han visto notablemente deterioradas; y los porcentajes de sobrepoblación van alcanzando niveles cada vez más alarmantes, contraviniendo abiertamente las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.”*  
Dirección de Protección Especial, 2010.

A pesar de que existen empresas privadas que brindan trabajo a las personas privadas de libertad, lo cual posibilita el desarrollo de habilidades que le faciliten al sujeto su posterior reinserción productiva a la sociedad, el derecho al trabajo también se ve limitado, pues los puestos laborales no son suficientes para satisfacer la creciente demanda. Incluso, en algunos casos, las personas deseadas de contar con un incentivo económico, ya sea para ellos mismos o para ayudar a su familia, realizan sus artesanías con material propio, para vender luego, en los pasillos, dormitorios e incluso servicios sanitarios, pues no cuentan con un espacio adecuado para tales efectos.

En algunos Centros Penitenciarios, se complica el poder garantizar el derecho a la visita íntima de las personas privadas de su libertad, puesto que los espacios destinados no son suficientes para satisfacer la gran demanda. Otras veces, existen horarios en los que no se puede llevar a cabo dicha visita por

parte de las compañeras o compañeros, puesto que son horas laborales en las que se les imposibilita acudir al Centro Penitenciario.

## Repercusiones de la Política de Prisionalización en las Mujeres.-

La Defensoría de los Habitantes protege los derechos de las mujeres privadas de libertad por su condición de grupo especialmente vulnerabilizado. Su situación de reclusión, asociada a su condición de género, se ve exacerbada pues les afecta la relación con sus hijos e hijas (no solo la separación sino la preocupación por ellos, sus estudios, educación, alimentación), la desprotección en que quedan sus parientes adultos mayores, el cuidado de los mismos, la desintegración familiar, la falta de visitas, el acompañamiento, la falta de regionalización, todos factores que traen consigo el desarraigo social y cultural.

De esta forma, si bien la privación de libertad como resultado de la aplicación de una sanción penal supone un desarraigo tanto para hombres como para mujeres; en el caso de ellas, los efectos tienen un impacto mayor en su calidad de vida y la de sus familias. Aunado a la anterior, la prisionalización de la mujer implica un proceso de estigmatización mayor al del hombre, en el tanto, en ella -en el marco de una sociedad patriarcal- su estadía en la cárcel no sólo la señala socialmente como infractora de la ley penal, sino también de su rol de mujer y de madre y cuidadora. Lo más dramático es que, en la mayoría de los casos, incurren en conductas delictivas por el cumplimiento de estos roles, tal y como se refleja con claridad en la población que actualmente se encuentra recluida en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor.

Por otra parte, se debe recordar que el Sistema Penitenciario Nacional reproduce la visión homogeneizante que, con respecto a la figura del delincuente, prevalece en la sociedad, de forma tal que no visualiza la existencia de poblaciones a lo interno del sistema y por consiguiente, no atiende a la satisfacción de sus necesidades específicas. En el caso de las mujeres privadas de libertad, el sistema no cuenta con una política penitenciaria específica para su atención, sino que ésta queda sujeta a acciones fragmentarias y que responden a problemas específicos, sin contar con una adecuada articulación. En este sentido, las acciones estratégicas objeto de análisis, reflejan con claridad esta situación, en el tanto asumen como medidas destinadas a la reinserción de la población privada de libertad y para garantizar los derechos fundamentales durante el tiempo de reclusión, sólo aquellas que res-

20 Al respecto se pueden consultar diversas investigaciones por denuncia realizadas por la Defensoría de los Habitantes de la República, entre las cuales se encuentran los expedientes números 33622-2009-SI, 41646-2009, 45567-2009-SI, 51421-2009-SI, 52466-2010-SI, 52992-2010-SI.

ponden a las necesidades de lo que se considera el sector mayoritario dentro del sistema penitenciario, ignorando las necesidades propias que derivan de la condición de ser mujer.

Dada la situación, los programas destinados a la educación, recreación y enseñanza de destrezas en actividades productivas -si bien son importantes para garantizar la reinserción social de la mujer privada de libertad- en forma alguna agotan las necesidades que deben ser cubiertas en el caso de mujeres privadas de libertad, tanto para garantizar su reintegración una vez cumplida su condena como para la satisfacción de sus derechos fundamentales durante el tiempo de permanencia en el sistema penitenciario. Estas medidas deben ser reforzadas con otras acciones tendientes a garantizar o al menos minimizar el debilitamiento del vínculo de la mujer con sus hijos e hijas y con su núcleo familiar. Dentro de estas medidas, en esta ocasión se desea hacer énfasis en el programa de Casa Cuna como mecanismo que permite a las mujeres privadas de libertad mantener el vínculo con sus hijos e hijas y las deficiencias que éste presenta.

De conformidad con este programa, en el momento en que las mujeres entran al Centro Institucional éstas pueden mantener el contac-

to directo con una parte de su familia, sus hijos e hijas menores de tres años, quienes pueden ingresar y vivir con sus madres en el Centro. Este derecho al ejercicio pleno de la maternidad nace o se adquiere a partir del momento en que la mujer concibe y da a luz a un niño o niña. Desde esa perspectiva, la Constitución señala el derecho de una protección especial tanto a las madres como a las y los hijos (Art. 51 y 55 de la Constitución Política).

No obstante, en el caso de estas mujeres madres privadas de libertad que se encuentran en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor y que desean que su hijo o hija ingresen al ámbito de Casa Cuna con ellas, se encuentran con un módulo que tiene una capacidad restringida para 25 personas menores de edad que no puede ser sobrepasada, como medida de protección para dicha población.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Este ha sido uno de los temas conocidos en la "Comisión Interinstitucional Ministerio de Justicia-Defensoría de los Habitantes de la República, además de investigarse en diversos expedientes, entre los cuales se puede mencionar los números 54222-2010SI, 54195-2010 SI y 400912-2009 SI.

Por su parte, el módulo de Casa Cuna no se encuentra en las mejores condiciones, tiene problemas con los calentadores de agua, humedad, techos en mal estado, poco espacio para el esparcimiento, constantemente existen denuncias por plagas de diferentes animales (la última de mapaches), además de un espacio reducido para cocina y limitaciones para planificar una dieta adecuada, situación que se exagera por la prohibición que existe para el ingreso de diversos alimentos al Centro.

La Defensoría exalta el hecho de que el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor tenga un lugar exclusivo para las madres y sus hijos e hijas menores, así como un equipo técnico comprometido con esta población. No obstante, lamenta que el derecho de las mujeres privadas de libertad de conservar sus hijos e hijas con ellas en prisión, sea efectivo únicamente para aquellas que se encuentran en San José, puesto que este programa no existe en el Centro de Liberia y el que funcionaba hasta hace

poco de Pérez Zeledón, no tenía espacio para los hijos e hijas de las privadas de libertad. La reducción geográfica en la aplicación del programa de Casa Cuna obliga a que, por ejemplo, en el caso de una mujer ubicada en Liberia que quiera tener a su hijo/a con ella, deben escoger entre estar cerca de su lugar de origen y el

resto de su familia (visitas) o solicitar el traslado a San José y estar con el bebé, con el infortunio de que en algunos casos, su familia por razones económicas o de distancia no puedan visitarla.

Lamentablemente, pareciera que Casa Cuna en el Centro El Buen Pastor, es y será por mucho tiempo el único espacio para los hijos e hijas de las privadas de libertad, pues en este momento no se conocen de proyectos reales con contenidos presupuestarios disponibles para abrir más espacios de este tipo en el país. Por el contrario, los centros regionales están desapareciendo, como es el caso de la cárcel para mujeres en Pérez Zeledón.

Incluso, el hacinamiento de la cárcel de hombres llevó a que el Ministerio de Justicia tomara la decisión de trasladar las mujeres, cuyo número es menor al de los hombres dentro del Sistema Penitenciario Nacional, al centro de mujeres de San José. Este tipo de medidas pareciera indicar que el hecho de que las mujeres no delincan en el mismo número que los hombres ha provocado su discriminación e

*"En efecto, actualmente, la mayor parte de las mujeres que se encuentran recluidas en el Buen Pastor, cumplen condenas por delitos relacionados con el tráfico de drogas; ya sea porque han recurrido en esta actividad debido a la situación de pobreza en que se encuentran ellas y sus familias; o bien, porque han sido detenidas en los centros penitenciarios del país por intentar introducir droga para sus esposos o compañeros."*  
Dirección de Protección Especial, 2010.

irrespeto a sus derechos como personas privadas de libertad; al punto de negar no sólo la apertura de nuevos centros que aminoren su desvinculación a su familia y amigos, sino a cerrar los ya existentes.

En este sentido, se ha constatado que el Ministerio de Justicia ha dado prioridad en el uso del presupuesto destinado al sistema penitenciario, a los centros que albergan a la población masculina privada de libertad, impidiendo así el avance de los derechos de las mujeres privadas de libertad, al negar la apertura de más espacios destinados a ellas y a programas de Casa Cuna en los centros regionales. El número de espacios que se encuentran en Casa Cuna es tan limitado, que una de las mujeres privadas de libertad interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia-Res N° 2008-012226-, misma que ordenó al Ministerio de Justicia que proceda inmediatamente a ejecutar los proyectos de ampliación de la Casa Cuna del Centro de Atención Institucional El Buen Pastor y concluirlos en un plazo razonable, orden que hasta el día de hoy no ha sido ejecutada.

*“Asimismo, la Defensoría considera necesario instar al Ministerio de Justicia para que garantice el derecho a la maternidad que tienen las mujeres privadas de libertad dentro del Centro, siendo que se amplió “Casa Cuna” en las actuales instalaciones o que en caso de que se traslade el Centro a otro lugar como recientemente ha manifestado el Ministro de Justicia, se construya Casa Cuna de tal forma que satisfaga las necesidades de espacio, que hasta el día de hoy ha sido escaso frente a la demanda de las madres y sus hijos e hijas.”*  
Defensoría de la Mujer, 2010.

Consecuentemente, la Defensoría de los Habitantes considera necesario y urgente exhortar al Ministerio de Justicia para que junto al Instituto Nacional de Criminología conciba y ponga en práctica una política penitenciaria específica para la población femenina privada de libertad, desde la perspectiva de género. Lo anterior, por cuanto hasta el día de hoy, las mujeres privadas de libertad han sido dirigidas por una normativa creada y pensada en los hombres privados de libertad y alguna que otra circular o directriz específica que fue creada para solventar la necesidad que vivió en un momento preciso la población femenina.

Otro de los puntos que esa Institución no puede dejar de lado, es el que se refiere a la Regionalización de las cárceles de mujeres, donde hace apenas dos años atrás existían tres centros para mujeres

en todo el país con la ilusión de que se estaba trabajando en la creación de dos centros más (Puntarenas, Limón). Lamentablemente no se crearon más centros y por el contrario el número disminuyó a dos centros de mujeres en todo el país y de ellos uno está destinado en Liberia para módulo de oportunidades, dejando prácticamente a las mujeres con un solo Centro de Atención Institucional en San José. Siendo, que las mujeres privadas de libertad tienen derecho a la regionalización, el Ministerio de Justicia debe comprometerse a rescatar y continuar con los proyectos de regionalización para esta población.

### **El impacto de la política de Seguridad Ciudadana y Violencia en los derechos de la niñez y la adolescencia.-**

*“La violencia contra los niños jamás es justificable; toda violencia contra los niños se puede prevenir.”<sup>22</sup>*

La Defensoría de los Habitantes ha considerado oportuno realzar, dentro de las políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana y Violencia, el enfoque en que estas se aplican a los niños, las niñas y los y las adolescentes del país. En primer término, sus necesidades específicas en relación con la protección y defensa de sus derechos, es decir, con su derecho a la Seguridad Ciudadana; lo cual es una tarea pendiente para el Estado Costarricense en sus políticas. Por otra parte, en la actualidad existe en la opinión pública y mediática una fuerte corriente que pretende la aplicación plena del Derecho Penal a la población adolescente, la cual se refleja en las iniciativas legislativas destinadas a la disminución en la edad de aplicación de la Ley de Justicia Penal Juvenil y en el aumento en el uso de la pena privativa de libertad. En este contexto, es de imperiosa necesidad llamar la atención a las autoridades estatales sobre la importancia de garantizar a esta población una política integral sustentada tanto en el concepto de Seguridad Humana como en el principio de Interés Superior del Niño.

Una de las principales preocupaciones presentes en el despertar del nuevo siglo, es el aumento de la violencia social y las múltiples y novedosas caras con las que día a día se presenta. Se trata de un fenómeno frente al cual la población emplaza a sus gobernantes y les exige respuestas concretas y efectivas. Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, la violencia y la inseguridad ciudadana

<sup>22</sup> Pinheiro, Paulo Sergio, *Estudio Mundial sobre la Violencia contra los Niños*, parágrafo 1., 29 de agosto de 2006, Asamblea General de Naciones Unidas A/61/299, p. 5

es una violación grave en el tanto supone el sometimiento al miedo; temor que limita y enajena el pleno disfrute de los demás derechos fundamentales.

Con la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CNA) en el año 1990, Costa Rica se suma al concierto de Estados que asumen el compromiso de garantizar sus derechos plenamente a todo niño, niña y adolescente. Se pone en la agenda política, social e institucional del país el gran reto de hacer efectivo este mandato, a partir de la concientización, identificación, detección y atención de todas aquellas situaciones que pudieren violentar estos derechos. Al respecto, podemos reconocer la inmediata acción estatal por lograr la adecuación del instrumento internacional al bloque de jurisdicción nacional. Dos ejemplos ilustran con claridad esta acción, la emisión de la Ley de Justicia Penal Juvenil (1996) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998).

Bajo el enfoque de la Doctrina de la Protección Integral y en relación con el tema que nos ocupa, la vulnerabilidad propia de los niños, niñas y adolescentes por su condición de sujetos en desarrollo, así como su dependencia de las personas adultas, obliga a una consideración específica y especializada de las diferentes amenazas que se ciernen en su contra, así como de las medidas para protegerles en forma efectiva de la violencia e inseguridad. En razón de sus propias características, debe destacarse que los escenarios frente a los cuales la persona menor de edad se enfrenta a la violencia son amplios e incluso, hasta se confunden con los propios espacios de socialización tanto primaria como secundaria.

Los niños, niñas y adolescentes enfrentan violencia en forma cotidiana en sus hogares, escuelas, el barrio o comunidad, la calle, e incluso en los centros dispuestos para su atención, sea para su desarrollo como para su protección. La mayor parte de las manifestaciones de violencia en estos ámbitos suelen sustentarse en las relaciones de poder que ejercen las personas adultas –con mucha mayor frecuencia de la que se quisiera, por parte, precisamente, de las personas llamadas a brindarles cuidado y protección-, acciones violentas incluso justificadas en

el deber de educación, formación y disciplina que atañe a sus responsables<sup>23</sup>.

Asimismo, desde la perspectiva de la Doctrina de la Protección Integral, cuando las manifestaciones de violencia provienen de las propias personas menores de edad, el Estado se encuentra obligado a brindar un trato diferenciado a propósito de las necesidades que se derivan de su condición etárea, de garantizarle su derecho al desarrollo integral y, en razón de ello, debe desecharse todo afán

punitivo en la reacción estatal y apostar, en su lugar, por una respuesta socio-educativa. Se refuerza el mandato estatal de protección ante esta población doblemente vulnerable, correspondiéndole promover, adoptar y ejecutar todas aquellas acciones para atender las necesidades de base que subyacen en cada una de las historias de la población penal juvenil. En este sentido, se abre una vertiente adicional en la materia que conmina a

actuar al Estado, cual es la prevención de la delincuencia juvenil.

Bajo este enfoque de derechos, la atención a la violencia sobre los niños, niñas y adolescentes, encuentra un encuadre amplio, universal, integral e integrado que debe ser tenido en cuenta en toda acción estatal –incluyendo la política pública en materia de seguridad ciudadana–, como el que enuncia el artículo 19 de la CNA<sup>24</sup>, al indicar:

*“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres,*

23 Al respecto, puede verse el oficio No. DH-DNA-161-10 del 23 de marzo de 2010 y el apartado de los Informes de Labores correspondientes a los períodos 2007-2008 y 2008-2009.

24 El artículo 13 del Código de la Niñez y la Adolescencia reconoce el Derecho a la protección estatal, el cual, en un sentido similar al enunciado convencional, establece la obligación del Estado de proteger a la persona menor de edad frente a cualquier forma de abandono o abuso que afecte su desarrollo integral; así como también conmina a las instituciones del Estado –específicamente al PANI, IMAS y al Ministerio de Trabajo- a brindar las oportunidades necesarias para su desarrollo.

*“En relación con los niños, niñas y adolescentes, tanto la inseguridad ciudadana como la violencia en general entrañan connotaciones diferenciadas en relación con el resto de la población, sin que necesariamente en el debate público haya sido abordada con la relevancia y urgencia que amerita. Cabe destacar que por razones culturales algunas de las principales manifestaciones violentas en contra de esta población permanecen ocultas e impunes, sin posibilidad de ofrecer ayuda efectiva a la víctima.”*  
Dirección de Niñez y Adolescencia, 2010.

*de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.*

*2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.”*

No obstante que en cumplimiento a las obligaciones de la CNA, el Estado costarricense se abocó con celeridad a trabajar en la adecuación normativa, acción en la que ha participado activamente la Defensoría de los Habitantes<sup>25</sup>, siendo su más reciente avance la Ley N° 8654 de Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante, menos célere ha sido el proceso de construcción de un modelo de gestión pública –política, planificación e institucionalidad- que responda al desafío de hacer efectivo el paradigma de la Doctrina de la Protección Integral plasmado en la legislación emitida.<sup>26</sup>

En este sentido, se tardó alrededor de 12 años para alcanzar el acuerdo político y social necesario para la emisión de la primera Política Nacional de Niñez y Adolescencia (setiembre 2009)<sup>27</sup>, y el Sistema Nacional de Protección de Niñez y Adolescencia sigue siendo criticado por la falta de una articulación y cohesión suficiente y efectiva para dar respuesta a las necesidades de la población menor de edad que garantice sus derechos en forma universal e integral.

<sup>25</sup> La Defensoría de los Habitantes ha desempeñado un rol protagónico en este proceso, concienciando, promoviendo y movilizandando cambios normativos significativos que van desde la coordinación de la comisión redactora del Código de la Niñez y la Adolescencia, reformas al Código de Familia hasta la aprobación de la Ley N° 8654 de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante, que fue sometida a discusión parlamentaria por espacio de cinco años.

<sup>26</sup> Sobre la falta de un modelo de gobernabilidad inclusivo para la niñez y la adolescencia, la Defensoría de los Habitantes ha planteado las debilidades y débitos por parte del Estado costarricense, entre otros, en el Informe Anual (2007-2008).

<sup>27</sup> La Política Nacional de Niñez y Adolescencia fue promovida desde el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y aprobada por el Consejo de Gobierno presidido por el Presidente de la República el pasado 9 de setiembre de 2009; sin embargo, a la fecha de elaboración de este informe, no se ha emitido como decreto ejecutivo.

En este sentido, la política de seguridad ciudadana no está exenta, en materia de niñez y adolescencia, de reflejar estas debilidades, lo que la sustenta aún en el enfoque de la situación irregular –fundamentado en la atención de las necesidades y carencias del grupo de personas menores de edad identificadas en riesgo social- y con ello, aún diste mucho de brindar una perspectiva integral que coadyuve al cumplimiento del derecho al desarrollo integral y la protección estatal en relación con todos los niños, niñas y adolescentes del país conforme con sus necesidades particulares.

A partir del análisis de Plan Nacional de Desarrollo y con el propósito específico de valorar el planteamiento de las metas sectoriales en el Sector de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito en su relación con la niñez y la adolescencia, se derivan algunas orientaciones de política pública en la materia que merecen especial atención.

Bajo la meta inicial de “detener el agudo crecimiento de los índices de criminalidad (...) y mejorar los niveles de tranquilidad de la ciudadanía”, se orientan otras metas que inciden en el cumplimiento de la primera. Acciones como las orientadas al fortalecimiento de la seguridad comunitaria y las redes locales de prevención de la violencia y el delito, a la articulación de esfuerzos interinstitucionales, a la disminución de la prevalencia del consumo de drogas, entre otras, acompañan en forma genérica –no diferenciada- la única meta sectorial dirigida en forma específica a la población menor de edad.

Específicamente corresponde a la meta (3) “Fortalecer programas de prevención de la violencia dirigidos a niños y adolescentes en riesgo social”<sup>28</sup>, la cual tiene dos objetivos:

- Desarrollar estrategias enfocadas al desarrollo de oportunidades, capacidades y destrezas de los niños y adolescentes en condición de riesgo social para evitar su vinculación con la violencia y el delito. Este objetivo se desarrolla en programas específicos que tienen las siguientes metas:

1. 360 niños, niñas y adolescentes en riesgo social certificados para el ejercicio laboral dentro

<sup>28</sup> En la versión original del Plan Nacional de Desarrollo de inicios del 2007, esta meta se enunciaba de la siguiente forma: “Fortalecer programas de prevención de la violencia dirigidos a adolescentes y jóvenes en riesgo social”. Enunciado que, a tenor de las diferenciaciones étarea dispuesta por ley, excluye de manera explícita a todas las personas menores de edad por debajo de los 12 años, así como también focaliza la acción estatal en la materia a la población adolescente y joven en riesgo social. Ello en una relación clara entre responsabilidad penal y prevención del delito.

del programa “Forjando Emprendedores para la Vida” a cargo del Ministerio de Justicia.

2. 20 procesos de emprendimiento ejecutados para el desarrollo de Pequeñas y Medianas empresas (PYMES) y cooperativas, dentro del mismo programa indicado.

3. 140 niños, niñas y adolescentes incorporados a la Red Nacional de la Prevención de la Violencia y el Delito dentro del programa “Paz y Arte”. A cargo también del Ministerio de Justicia.

- Ejecutar el Plan de acción interinstitucional articulado para enfrentar la explotación sexual de niños, niñas Y adolescentes en riesgo social- ESCNNA. Meta cuya ejecución se encuentra a cargo de diferentes instituciones estatales y que fue incluida en el año 2008.

Se infiere de manera indirecta de otras metas sectoriales, principalmente aquellas relacionadas con el fortalecimiento de la seguridad comunitaria y las redes de prevención de la violencia, así como de las acciones en contra del crimen organizado, especialmente del tráfico ilícito de drogas y la trata de personas y la atención a los derechos de las personas privadas de libertad, que la niñez y adolescencia son abordadas también en esos escenarios desde el Sector de Seguridad; no obstante que el compromiso gubernamental en la materia no se plasma en forma explícita en el Plan Nacional. Precisamente, es a partir de los informes anuales que recibe la Defensoría de los Habitantes por parte de otras instituciones públicas, que se logra identificar diversos esfuerzos que se desarrollan en forma interinstitucional e intersectorial mediante planes conjuntos y comisiones de trabajo. Esfuerzos segregados que ameritan ser unificados en metas sectoriales explícitas, que comprometan tanto la voluntad político-institucional, como el presupuesto y la obligación de rendir cuentas en cuanto a su efectivo cumplimiento.

Al inicio de la Administración Arias Sánchez, la Defensoría de los Habitantes y el Foro de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia plantearon, que este Plan Nacional de Desarrollo no cuenta con una visión integral para la intervención a favor de esta población, siendo puntuales y focalizados los referentes a las acciones estatales que se les dedica, las cuales principalmente se encuentran concentradas en la niñez y adolescencia en condición de pobreza. Esta situación es el resultado de la ausencia de una política pública de niñez y adolescencia que pudiera ser debidamente incluida y articulada desde un plan nacional de desarrollo, como ha sido la característica en los últimos años; sin embargo, con la emisión

de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia de setiembre 2009, es posible advertir algunos elementos importantes que permitirán revertir esta situación. Con ello se aspira a la evolución del paradigma de la Protección Integral como un referente explícito, intencionado y pragmático que inspire todas las acciones estatales en la materia, y conciliar de una vez el discurso con la realidad.

El enfoque de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, permite identificar, a partir del planteamiento recogido en las metas sectoriales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010), en relación con la seguridad ciudadana y la lucha contra el delito, inconsistencias alrededor del tema de la protección integral que corresponde al Estado y con ello, la prevalencia de un abordaje aún sustentado en la situación irregular. De previo a enunciar algunas de estas inconsistencias y retos pendientes es importante advertir, que se conocen esfuerzos puntuales que se han venido desarrollando en procura de abordar algunas de las manifestaciones de la violencia en contra de esta población, bajo una perspectiva más integral y coordinada, quedando aún mucha labor pendiente para que dichos esfuerzos se armonicen plenamente conforme a principios como el del interés superior del niño, la universalidad de derechos, el desarrollo integral y el derecho de participación.

Limitaciones y retos de la política de seguridad en relación con la población de niños, niñas y adolescentes:

- Se reproduce el modelo de la situación irregular al identificar tan sólo la prevención de la violencia dirigida a niños, niñas y adolescentes en relación con aquellos que se encuentran en riesgo social. Este concepto, por sí, ya resulta excluyente de la universalidad de la población menor de edad, la cual tiene el derecho de ser protegida frente a toda forma de violencia sin discriminación alguna (Art. 19 de la CDN y 13 del CNA). En todo caso, el riesgo debe enfocarse en relación con aquellas condiciones que, ante la vulnerabilidad propia de la persona menor de edad, amenazan la posibilidad de hacer efectivo su desarrollo integral y el goce de sus derechos. El concepto de riesgo social presenta un sentido ambiguo, que en ocasiones refiere más al riesgo que representan las personas menores de edad para la sociedad por su participación en hechos violentos y de confrontación con la ley penal. El calificativo de persona en riesgo social se constituye en una justificación para una intervención esta-

tal más en calidad de objeto de intervención que de sujeto de protección. Este aspecto cobra especial relevancia en momentos de exacerbación colectiva ante la inseguridad ciudadana, que encuentra en la población adolescente y joven, principalmente, el objeto de intervención inmediato y efectista. No es casual que en esos momentos se retoma la discusión por la edad mínima de responsabilidad penal, el aumento de las penas para las personas adolescentes en conflicto con la ley y se acusa de débil al sistema penal juvenil.

- Las metas se dirigen a acciones para desarrollar capacidades y destrezas en los niños, niñas y adolescentes en riesgo social para evitar su vinculación con la violencia y el delito. Se establece aquí una relación de control social y de peligrosidad al vincularse el “riesgo social”, que en realidad se prefiere denominar de vulnerabilidad, con la predisposición a la violencia y el delito. Así también se desconoce la condición de vulnerabilidad, al centrar las acciones en la capacidad de los “niños y adolescentes” para solventar sus propias necesidades, especialmente de orden económico. Desde el enfoque de derechos, se destaca que el desarrollo de oportunidades debe realizarse en forma coordinada, integral y universal en relación con todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes y no sólo aquellas relacionadas con las carencias materiales.
- Las metas propuestas resultan parciales e insuficientes frente a la complejidad del fenómeno de la violencia y en particular, de la que afecta a las personas menores de edad. En la materia se requiere de políticas públicas claras y concretas alrededor de la prevención, la detección y la atención, adecuadas a las particularidades de los grupos conforme a sus rangos etáreos, escenarios, condiciones particulares y tipo de violencia, así como el propio rol de la persona menor de edad, consideración a su condición de víctima.
- El planteamiento en materia de prevención dispuesto en las metas sectoriales y sus objetivos es muy limitado en enfoque, cobertura, ámbitos, acciones y recursos, aún más considerando que mucho del trabajo en materia de prevención corresponde a una labor que debe ser cuidadosamente articulada con todas las demás instituciones estatales, con las organizaciones sociales, los padres y madres de familia, cuidadores y los propios

niños, niñas y adolescentes. Ello considerando, además, la prevalencia del ámbito familiar como un escenario proclive a la violencia en contra de la población menor de edad.

- El principio de coordinación interinstitucional, constitucionalmente reconocido –Art. 55- y el derecho de participación no se plasman en forma deliberada e intencional en la consecución de las metas, a excepción del ESC-NNA.
- Considerando que los ámbitos de violencia contra los niños, niñas y adolescentes son diversos y que, por sus características, requieren respuestas adaptadas a éstas, se observa la insuficiencia en el abordaje del tema desde la perspectiva de seguridad ciudadana, al no tomarse en cuenta que los mayores factores de riesgo se encuentran dentro de espacios de confianza, como lo es la familia y la escuela y por lo tanto, no se denotan acciones en este sentido.
- Igualmente, se invisibilizan nuevos factores de riesgo que desde hace tiempo se identifican como el maltrato entre iguales, la violencia escolar, la inseguridad en el mundo virtual, la socialización de los medios de comunicación de patrones de conducta violentos, que agravan las situaciones de vulnerabilidad ya conocidas derivadas del abandono, el consumo de alcohol y drogas, la explotación sexual comercial, la explotación laboral, la condición en calle, el abandono escolar, la trata de personas, entre otros.<sup>29</sup>

La emisión de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, constituye un referente esencialmente importante para la construcción de ese modelo de gestión pública que se requiere para enfrentar con denodado compromiso, fuerza y urgencia, la violencia en contra los niños, niñas y adolescentes. Sea en su carácter de potenciales víctimas, víctimas reales o como agresores vulnerados, esta población requiere de respuestas oportunas y efectivas que atiendan las situaciones de vulnerabilidad que, por su condición etárea, les expone a múltiples

<sup>29</sup> La mayor parte de estas manifestaciones de violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes han sido identificadas y señaladas por la Defensoría de los Habitantes en sus Informes Anuales, así como en los informes emitidos a propósito de intervenciones particulares. Entre los señalamientos que al respecto se han realizado, se ha insistido en la necesidad de abordar estas problemáticas desde una perspectiva integral y de derechos, para lo cual debe contarse con una política pública debidamente armonizada, articulada e integrada que involucre diferentes sectores e instituciones, que evidencie y visibilice las cuotas de responsabilidad de éstas en su efectivo cumplimiento.

formas de violencia y que, en ocasiones, los hace ser parte de ésta. Muchas de ellas aún arraigadas en patrones culturales de crianza, en prácticas institucionales discriminatorias y en la propia inacción o desidia estatal para enfrentar el fenómeno a partir de la gravedad que representa.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes identificó que una de las formas de prevenir la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes es precisamente decodificando dichos patrones de crianza, mediante la prohibición absoluta del uso del castigo físico y el trato humillante para tal propósito. Luego de un arduo trabajo de años, para que se aprobara la ley, es preciso abocarse a la generación del cambio cultural que tal mandato legal entraña, siendo necesario identificar los aportes de los diferentes sectores para desestimular el uso de esta práctica y sustituirla por formas de crianza basadas en el respeto y el amor. Se trata de un aspecto sustancial que debe verse plasmado también en las próximas políticas y metas sectoriales de seguridad, de manera articulada como lo pretende el Plan de Acción para la implementación de esta ley, aprobada por el Consejo de la Niñez y la Adolescencia en marzo del presente año.

Por otra parte, diferentes estudios dan cuenta de las consecuencias y daños que se derivan de la violencia social; sin embargo, es preciso ahondar cada vez más, en el recuento de las secuelas de la violencia sobre los niños, niñas y adolescentes como individuos y como miembros de una sociedad. Al costo social de la violencia, debemos agregar el costo humano de ésta cuando la víctima es una persona en proceso de desarrollo, estimación que es difícilmente medible, pero que igual compromete tanto la vida como la calidad, la dignidad y la felicidad de un ser humano.

Cabe destacar que, adicional a la intervención cotidiana que realiza la Defensoría de los Habitantes en relación con esta injustificable realidad<sup>30</sup> y procurando servir de facilitadora y promotora de procesos que generen cambios sociales para revertirla, la ins-

titución se abocó desde marzo del presente año, a movilizar la voluntad y el compromiso de diferentes instituciones y sectores en procura de concientizar y posicionar el tema de la violencia en contra de la niñez y la adolescencia como un asunto de evidente Interés Público y a partir de ahí, conminar el planteamiento, ejecución y evaluación de estrategias y acciones que aseguren con oportunidad y efectividad la prevención, detección y atención de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia que viven todos los días. Clave resultará también el involucramiento de la propia población beneficiaria en este esfuerzo nacional.

30 Alrededor del 25% de los asuntos que se reciben en la Dirección de Niñez y Adolescencia tienen relación con la respuesta estatal ante la demanda de atención a situaciones de violencia, principalmente de origen familiar, en contra de personas menores de edad. Asimismo, la Defensoría coadyuva en la identificación de situaciones de revictimización de niños, niñas y adolescentes, por parte de las propias instancias de protección, a propósito de la ausencia o insuficiencia de mecanismos de atención o recursos para hacer frente en forma efectiva a la violencia que éstas personas sufren. El trabajo intersectorial e interinstitucional favorece la identificación de estas fallas del sistema y permite orientar su accionar hacia las amenazas más relevantes.



# Política Pública en Infraestructura y Transporte

A lo largo de la historia, los Derechos Humanos se han ido consagrando en diferentes cuerpos normativos que reconocen su existencia y de alguna forma los han introducido a la vida jurídica de nuestras sociedades. Sin embargo, no es sino hasta que el Estado diseña políticas públicas que busquen hacer efectivos esos derechos, que la sociedad empieza a pasar de un reconocimiento meramente jurídico, a un proceso que puede llegar a culminar en una efectiva realización de esos derechos.

Así, aunque la existencia de políticas públicas dirigidas a la concreción o tutela efectiva de cualquier derecho humano es fundamental porque conlleva toda una articulación de principios y líneas de acción, la forma en que el Estado lleve a la práctica esa política es lo que, finalmente, determinará si ésta cumplió o no los objetivos para los que fue diseñada. Son varias las etapas por las que debe transitar el Estado para pasar de la mera enunciación de una política pública a la recolección de los verdaderos frutos de ésta:

- Realización de diagnósticos del estado de situación inicial.
- Planificación y diseño de acciones concretas con objetivos de corto, mediano y largo plazo junto con la adecuada asignación de los recursos necesarios.
- Ejecución y fiscalización de esas acciones.
- Monitoreo y evaluación para medir los resultados y determinar si lo planificado inicialmente, coincide con éstos.

Dado que siempre existirán imprevistos, elementos de fuerza mayor, o simplemente porque no necesariamente el enfoque y diagnóstico iniciales son su-

ficientes para cubrir todas las necesidades existentes o que puedan ir surgiendo sobre la marcha, es posible que después de evaluados los resultados, sea necesario regresar a la política pública para examinar si, a la luz de esos resultados, esa política está bien orientada o si se requieren modificaciones. Se trata de un ir y venir desde la realidad hacia la política pública y de ésta hacia la realidad, para comprobar que realmente está cumpliendo con su cometido, que en el caso de los derechos humanos, es precisamente, la efectiva tutela y realización de éstos.

En el caso de las políticas públicas costarricenses en materia de infraestructura y transporte público, la Defensoría de los Habitantes ha encontrado un ejemplo de cómo la existencia de una política pública en sí misma no es garantía de efectiva realización de los derechos de las y los habitantes. Estamos hablando de la tutela y realización de los derechos de las y los habitantes a **un adecuado nivel de vida para sí y su familia y a una mejora continua en las condiciones de su existencia**, en términos del artículo 1<sup>o</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup>, y el derecho de las y los habitantes al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, para lo cual los Estados Partes en el Pacto, a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, deben tomar las medidas necesarias, entre otras cosas, para la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, en términos del artículo 12 del Pacto.

---

<sup>1</sup> Pacto Internacional de los DESC, aprobado por ONU, 1966. En CR, vigente desde 1968, Ley N° 4429.

Asimismo, las políticas de infraestructura y transporte tienen estrecha relación con el derecho al desarrollo que **implica que todas las y los habitantes están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.**

Consistentes con la premisa aquí planteada en cuanto a que la realización de los derechos de las y los habitantes a la mejora continua de sus condiciones de vida y al disfrute del desarrollo, está estrechamente relacionada con las políticas estatales en materia de infraestructura y transportes, diversos estudios de índole económica han comprobado que la inversión que las sociedades hagan en infraestructura y transporte impactan en cuatro aspectos del desarrollo: la estructura de costos de las empresas, la productividad de los factores, la conectividad y accesibilidad territorial y el bienestar general de la población.<sup>2</sup>

Ahora bien, también ha sido comprobado que no es con cualquier inversión ni es en cualquier circunstancia que ese impacto en el desarrollo efectivamente se logra. Más bien, deben darse, concomitantemente, tres condiciones (ROZAS Y SANCHEZ, 2004):<sup>3</sup>

*“La primera condición es la presencia de externalidades económicas positivas, tales como la aglomeración de la actividad económica en relación con cierto tipo de producción, o de industrias o mercado de trabajo o disponibilidad de algún bien con una calidad específica, y una importante dinámica en los mercados, tanto al nivel local como global.*

*Una segunda condición tiene que ver con los factores de inversión, que se relacionan con la disponibilidad de fondos, la escala de las inversiones, su localización y los efectos sobre las redes de infraestruc-*

*“Así, la Defensoría ha encontrado situaciones tales como políticas sin diagnósticos, amplios diagnósticos con poca o ninguna ejecución de acciones, ejecución sin fiscalización, ejecución sin monitoreo y evaluación, brechas entre el diagnóstico y la ejecución; así como esfuerzos importantes para mejorar.”*  
Dirección Asuntos Económicos, 2010.

*tura y la oportunidad en que se realizan las inversiones. Las inversiones en infraestructura no se ejecutan de manera aislada, por lo que la naturaleza de la inversión, incluyendo su localización en la red, es una de las condiciones a tener en cuenta.*

*El tercer aspecto está constituido por factores políticos, relacionados con el entorno político e institucional en el que las decisiones de inversión son llevadas a cabo. Para lograr el crecimiento económico, debe existir un entorno favorable generado por decisiones políticas complementarias. Estas se relacionan principalmente con el acceso a las fuentes de financiamiento, el nivel de inversión, la institucionalidad de las actividades que actúan como soportes del desarrollo de la infraestructura, políticas impositivas, subsidios, programas de desarrollo regional y programas de capacitación de mano de obra, entre otros aspectos.”*

A la luz de lo anterior, al hacer una revisión de la ejecución de diversas políticas públicas que Costa Rica ha diseñado en materia de infraestructura y transportes y su impacto en la realización de los derechos humanos a ellas asociadas, la Defensoría ha encontrado que esas políticas no necesariamente se ubican en el marco de las tres condiciones planteadas supra; amén de que no necesariamente se han cumplido las etapas de diagnóstico, planificación de corto, mediano y largo plazo, ejecución fiscalizada de acciones, monitoreo y evaluación. Aunque no todo el panorama es negativo y se pueden observar avances e iniciativas importantes, el balance final no es tan alentador y explica por qué año con año, las y los habitantes siguen presentando quejas por lesión o amenazas a sus derechos, precisamente en los ámbitos en los cuales el Estado Costarricense ha planteado sus políticas.

Estos hallazgos son producto del diario quehacer de la Defensoría a partir de las solicitudes de intervención que han planteado en este período las y los habitantes en materia de vivienda, transporte público, mal estado de carreteras, el costo de los peajes de la nueva carretera a Caldera y los problemas surgidos a raíz de la construcción de ésta, así como de las intervenciones oficiosas que la Defensoría realiza con motivo de los acontecimientos que se presentan en la realidad nacional y que ameritan su

2 ROZAS y SANCHEZ “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”, CEPAL, Santiago, octubre de 2004. [http://www.openlibrary.org/b/OL9867247M/Desarrollo\\_de\\_Infraestructura\\_y\\_Crecimiento\\_Economico](http://www.openlibrary.org/b/OL9867247M/Desarrollo_de_Infraestructura_y_Crecimiento_Economico)

3 Idem

intervención. A continuación nos referiremos a las situaciones más relevantes que la Defensoría ha podido constatar en cuanto al estado de situación de las políticas públicas costarricenses en materia de infraestructura y transportes.

### **Acciones y proyectos, pero ¿existe realmente una política pública?**

- **El derecho humano a la vivienda digna: No existe una política pública que lo garantice**

El cumplimiento del derecho humano a una vivienda digna requiere por parte del Estado costarricense la existencia tanto de políticas públicas que hagan efectivo dicho derecho, como de una institucionalidad que desarrolle una gestión pública de cara al cumplimiento de los objetivos y metas propuestas por las políticas fijadas. Sin embargo, en el caso costarricense difícilmente podemos hablar de políticas públicas en materia de vivienda que busquen hacer efectivo ese derecho humano.

En el caso de la dotación de vivienda, el Estado Costarricense ha privilegiado la atención de las necesidades de las clases más vulnerables, desarrollando proyectos de viviendas de interés social que hagan efectivo su derecho al bienestar y el mejoramiento integral de su calidad de vida.

Pese a la existencia de dichas estrategias, conviene señalar que la inversión social en el tema de vivienda de interés social ha requerido un constante análisis y replanteamiento, esto especialmente referido al doble gasto de recursos en los que se ha incurrido por la mala calidad constructiva de los proyectos desarrollados, siendo que posteriormente los mismos han requerido de nueva inversión, duplicando el costo de dichos proyectos.

En este contexto, lo más importante debe ser la efectividad de los mecanismos de fiscalización y control- tanto administrativos y financieros como de diseño y construcción que se ejerzan sobre dichos proyectos, los cuales son fundamentales para garantizar la calidad del servicio y producto que se entrega a las y los beneficiarios. En ese sentido, la realidad ha demostrado una inapropiada intervención estatal para la satisfacción de dicho derecho, así como la ausencia de controles apropiados en el desarrollo de la actividad constructiva de las viviendas de interés social.

Por otro lado, se puede indicar que las mayores deficiencias que presentan los proyectos refieren a los temas eléctrico y físico sanitario, siendo con ello que el derecho a la vivienda digna no es efectiva-

mente atendido por el Estado, brindándose soluciones que, en un corto plazo, presentan condiciones que atentan contra la salud y la calidad de vida de las personas.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes considera que la Administración Pública debe presentar cambios en sus procedimientos de contratación y sus reglamentos, de modo que existan más controles de fiscalización por parte de las entidades autorizadas, y así puedan contar con la facultad de exigencia a las empresas constructoras, para que realicen una correcta inversión de los fondos girados y así obtener una óptima calidad en la construcción de las viviendas de interés social.

Es así como tanto el BANHVI como el MIVAH, en su condición de instituciones claves en el tema de dotación de vivienda, deben invertir más recursos en la fiscalización cruzada de la labor que a su vez realizan las entidades autorizadas, esto con el único fin de verificar que los recursos se estén empleando de la mejor manera posible y en beneficio de las familias.

La Defensoría de los Habitantes coincide con la Contraloría General de la República en cuanto a su pronunciamiento en el informe DFOE-SOC-51-2008 de fecha 29 de octubre de 2008, en el cual señala a las instituciones involucradas en el tema de vivienda de interés social sus responsabilidades, indicándoles lo siguiente:

*“En síntesis, tanto la planificación realizada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, así como la fiscalización efectuada por ese Ministerio y el Banco Hipotecario de la Vivienda, como parte de las tareas que les corresponde a cada una de esas entidades, dentro del sistema de aseguramiento de la calidad de proceso de desarrollo del Programa de Erradicación de Precarios, son insuficientes, dadas las fallas determinadas, para garantizar la efectiva aplicación y el correcto uso de los recursos destinados a ese fin, sea, asegurarse que los bonos de vivienda que finalmente se formalizan al concluir y recibir un proyecto como los comentados en este informe, lleguen a las personas que más lo necesitan y que esas soluciones habitacionales se otorguen con la calidad constructiva y en asentamientos humanos debidamente constituidos, todo de acuerdo con la sana práctica de la ingeniería.”*

La experiencia de la Defensoría en punto a los proyectos de vivienda de interés social que fueron desarrollados en el pasado, ha sido una importante cantidad de denuncias por la mala calidad constructiva de las viviendas recibidas por las y los beneficiarios. Ahora bien, conviene señalar que para el 2009, se reportan 57 proyectos de vivienda de interés social desarrollados, sin que a la fecha se hayan recibido denuncias por la calidad de dichas viviendas, lo cual indica que es posible que se hayan venido tomando pautas para mejorar la infraestructura de las viviendas.

Al respecto, cobran especial importancia las Auditorías de Calidad realizadas por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, mismas que permiten un análisis sobre la calidad de los proyectos desarrollados, las cuales en conjunto con las conclusiones del informe especial de la Contraloría General de la República, devienen en enseñanzas que deben tomarse en consideración para la debida fiscalización de proyectos posteriores.

En conclusión, la Defensoría considera que en el Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, deben definirse claramente las políticas públicas en materia de vivienda, que su vez deben incorporar criterios de calidad constructiva, territorialidad y sostenibilidad. Estas políticas deben partir del principio de que el derecho humano que se haga efectivo sea el derecho a una vivienda digna, lo cual trae como consecuencia la necesaria preocupación del Estado por mejorar la calidad de las soluciones habitacionales que proporciona a las y los habitantes.

- **Mantenimiento de la Red Vial Nacional: Injustificable inacción**

La Red Vial de Costa Rica tiene una longitud total de 35.820 kilómetros; se compone de la Red Vial Nacional, la cual comprende 7.429 Km. de los cuales 4.499 Km. son asfaltados y 2.930 Km. lastrados y por la Red Vial cantonal, esta consta de 24.721 Km., de los cuales 3.584 Km. son en asfalto, 21.137 Km. en lastre y 3.670 Km. no clasificados.

La administración de la Red Vial Nacional está a cargo del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)<sup>4</sup>, al que se le encarga la conservación y construcción de las carreteras, calles de travesía y puentes de

4 De conformidad con la ley N°7798 publicada en el mes de mayo de 1999, CONAVI es un órgano de desconcentración máxima, adscrito Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con personería jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo Vial.

la red vial nacional; permitiéndole suscribir los contratos empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones. El Fondo Vial, está constituido por tributos, ingresos y bienes<sup>5</sup>.

La Ley establece que el 75% del 30% que se recaude por concepto del impuesto único a los combustibles, se destinará para la atención de la Red Vial Nacional, específicamente para proyectos de conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación y un 25% para la Red Vial Cantonal (bajo la responsabilidad de los Gobiernos Locales).

*“El tema de vivienda debe estar íntimamente relacionado con las políticas públicas que sobre la planificación urbana y medio ambiente existan o se desarrollen, con el fin de evitar impactos ambientales negativos debido a desarrollos urbanísticos o proyectos de vivienda que vengán en detrimento de los mantos acuíferos, de las zonas de protección o en los cuales no se realice una adecuada disposición de las aguas servidas. Tampoco debe permitirse construir o reconstruir viviendas en zonas de riesgo, o sin considerar el plan regulador de cada localidad. Esto requiere, por ende, una estrecha coordinación con los Gobiernos Locales involucrados.”*  
Dirección de Asuntos Económicos, 2010.

El presupuesto anual de ingresos aprobado para el CONAVI para el año 2009 ascendió a ¢176.792,1 millones. Durante el año se recibieron ingresos por ¢175.280,8 millones. Los ingresos recibidos representan un 99,1 % del monto presupuestado anual de ingresos. Del total de ingresos recibidos al Fondo Vial corresponden ¢170.361,8 millones (97,2 %) y ¢4.919,1 millones (2,8 %) al Fondo de Peajes.

Los proyectos en los que se invirtió la mayor cantidad de recursos fueron Concesión San José Caldera con ¢18.899,0 millones y una participación dentro del total pagado en esta subpartida de 26,5 %, Costanera Sur Quepos - Barú con 9.962,7 millones, Rincón - Puerto Jiménez con ¢8.545,4

5 Contribución especial sobre la distribución nacional o internacional de combustibles y energéticos derivados del petróleo, cuya tarifa sería de un 15%. El monto equivalente al 50% de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9° de la Ley No. 7088. Créditos nacionales e internacionales debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa y que la ley le faculte. Donaciones y ganancias o utilidades que produzca la inversión de excedentes. El producto de los peajes sobre puentes y vías públicas, no sujetos a concesiones de obra pública. Multas por infracción a las normas sobre pesos y dimensiones de vehículos. Recursos que por transferencia realice Hacienda, por concepto de aplicación de la Ley No. 7798 y la N° 8114. Y demás bienes, muebles, inmuebles y derechos que lo integren.

millones, Sifón - Ciudad Quesada (La Abundancia), con un egreso de ¢7.626,1 millones y Demarcación Horizontal y Vertical con ¢3.294 millones.

Otra partida en importancia es "Servicios", con una participación de 45% dentro del total de pagos realizados en el 2009 y un egreso de ¢75.182,5 millones. La principal subpartida corresponde a Mantenimiento de Vías de Comunicación, con una participación de 37,6 % y un egreso de ¢62.562,1 millones. (Red Asfaltada: ¢25.508.640.248(40,8%) – Red lastre: ¢24.488.916.744 (39,1%) - Obras varias, emergencias y otros: ¢ 12.564.574.163 (20,1%), con un total de ¢62.562.131.154.

En el 2009 la mayor cantidad de recursos se invirtió en el Programa 03 Construcción Vial con ¢86.217,3 millones, este programa incluye la mayoría de los recursos de la línea de crédito del BCIE, ya que contiene ¢53.307,1 millones de los ¢54.707,1 millones financiados con recursos de este banco. En segundo lugar con una inversión de ¢75.110,9 millones y una participación del 45 % se encuentra el Programa 02 Conservación Vial, en este programa se financió ¢1.400 millones con recursos del BCIE, los cuales se utilizaron para la compra de puentes metálicos.

Durante el período en estudio, la Defensoría investigó diversos asuntos relativos a la Red Vial Nacional, tales como: mal estado de las carreteras que componen esta red vial, tanto en asfalto como lastre; disconformidad con las acciones de mantenimiento y conservación brindadas por las empresas contratadas; deslizamientos por taludes mal conformados; hundimientos en las orillas de las carreteras; problemas con los sistemas de evacuación de aguas pluviales de las carreteras, propios del diseño o provocados por propietarios de fincas (cierre de cortes de agua); mal estado de puentes y ausencia de aceras.

La mayoría de los casos se concentraron en el mal estado de las carreteras, situaciones que normalmente, con base en la intervención de la Defensoría, se habían venido subsanando por parte del CONAVI, dentro de un plazo razonable; sin embargo, en el segundo semestre del año 2009 y lo que va del 2010, al haber finalizado en el mes de julio del 2009 los contratos de conservación vial en las diferentes zonas del país, las soluciones se atrasaron.

En cuanto a la red vial cantonal, la Defensoría de los Habitantes ha venido abordando el tema desde la perspectiva de los recursos que se le asignan a las municipalidades para efectos del mantenimiento

rutinario y periódico, mejoramiento, reconstrucción y obra nueva, provenientes del Impuesto Único a los Combustibles, Ley N° 8114 (Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria).

Para la administración de la red vial cantonal, las municipalidades y concejos municipales de distrito, cuentan con recursos provenientes de la actividad propia municipal (incluye impuestos); el Impuesto Único a los Combustibles (Ley N° 8114); transferencias de instituciones públicas descentralizadas (RECOPE, Comisión Nacional de Emergencias); Partidas Específicas destinadas a infraestructura vial, así como aportes comunales (convenios municipalidad – comunidad).

Con la entrada en vigencia de la Ley de Simplificación Tributaria se han creado paulatinamente, en 79 municipalidades<sup>6</sup>, las Unidades Técnicas de Gestión Vial como unidades tanto de planificación, ejecución y control de este tipo de proyectos, además de otras responsabilidades, y configurando las Juntas Viales Cantonales (63 conformadas), a cargo entre otras cosas, de determinar el destino de los recursos provenientes básicamente de la Ley N° 8114, proponiéndole los proyectos al Concejo, con base en la elaboración de planes anuales y quinquenales de conservación y desarrollo vial del cantón y velando por la calidad de las obras; funciones estas especificadas en el "Reglamento sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal", dándose además la posibilidad de constituir en las comunidades, Comités de Caminos, los cuales vienen a ser instancias de apoyo a la labor de las juntas antes mencionadas y como parte importante de la participación ciudadana.

La Defensoría en el período que comprende el presente informe se ha limitado a darle seguimiento únicamente a los recursos provenientes de la Ley N° 8114, proponiéndose para informes futuros incluir el resto de recursos que las municipalidades destinan a la red vial cantonal. Así, la asignación presupuestaria para el año 2009, fue por un monto de ¢20.615.400.000, para el año 2010 el monto asignado es de ¢23.239.100.000, representando un incremento de 12,7%, menor que el incremento que se dio entre el año 2008 y el 2009, el cual fue de 1.53%, este aumento se dio a pesar de la crisis económica mundial en los ingresos de la hacienda pública. Al igual que para el año 2009, la Administración que recién acaba de finalizar su

6 No obstante no cuentan con todo el personal necesario, conociéndose que a tres de éstas le falta contar con ingeniero, a 23 con asistente de ingeniería y 18 no cuentan con promotor social.

período constitucional, cumplió con la inclusión en el Presupuesto Nacional de la totalidad de los recursos estipulados en la Ley N° 8114, de conformidad con el compromiso que adquirió desde el principio con los gobiernos locales.

La Tesorería Nacional, es la dependencia del Ministerio de Hacienda, responsable de girar los recursos provenientes del Presupuesto Nacional a las municipalidades y concejos municipales de distrito a través de la Caja Única del Estado<sup>7</sup>.

El saldo acumulado en Caja Única reportado por la Tesorería Nacional de los recursos destinados a la red vial cantonal, correspondientes al 31 de diciembre del 2009, fue de ¢9.079.853.768, aumentando en un 32,4% respecto a la misma fecha del año 2008. Por cantón, los cinco cantones<sup>8</sup> que presentaron mayor monto en su saldo acumulado al 31 de diciembre del 2009, lo que representa una pobre ejecución de los recursos a su disposición, fueron: Turrubares, San José, Pococí, El Guarco y Nicoya.

Las municipalidades que obtuvieron un saldo acumulado menor de dos millones de colones de sus recursos disponibles provenientes de la Ley N° 8114 al cierre del 2009, fueron los cantones de: La Unión, Paraíso, Belén, Tilarán, Golfito, Garabito y Talamanca, en total 7 municipalidades, disminuyéndose en 23 municipalidades respecto al año 2008, esto llama la atención al retroceder el nivel de ejecución respecto a ese año, y puede surgir la pregunta: ¿De qué sirvieron las “Brigadas Municipales de Apoyo” creadas en el año 2009 para hacer más eficiente el uso de los recursos destinados a las municipalidades del país?

En lo que va del año 2010, hasta el 30 de marzo, la Tesorería Nacional ha acreditado ¢978.886.929 del Presupuesto Nacional de este año, a las municipalidades por concepto de la Ley N° 8114, sea

7 Tales como Partidas Específicas, y otros provenientes de impuestos como: de salida del país y al banano, otras transferencias y los provenientes de la Ley N° 8114; ésta mantiene los saldos de las asignaciones presupuestarias en custodia, o sea que no los transfiere a las cuentas bancarias de las municipalidades hasta que el gasto se haga efectivo.

8 Turrubares ¢656.170.576; San José: ¢617.704.651; Pococí: ¢602.669.611; El Guarco = ¢435.800.138 y Nicoya = ¢359.467.354.

un 4,2% del total asignado, de conformidad con el calendario de desembolsos es muy bajo, dado que a esa fecha debiera haberse desembolsado al menos un 25%.

Otra fuente alternativa de recursos, en especie, son las donaciones que realiza RECOPE anualmente a las municipalidades, las cuales están concebidas dentro del marco de colaboración de las instituciones descentralizadas y empresas públicas con los gobiernos locales, establecido en el artículo 67 del Código Municipal. Estas donaciones consisten en

120.000 litros anuales ya sea de asfalto como de emulsión asfáltica, para las 81 municipalidades del país y 8 concejos municipales de distrito. En ese sentido, se estableció en la Ley 7111, artículo 33 inciso 8 la posibilidad de que la RECOPE, sin perjuicio de sus propios planes, done asfalto y emulsión asfáltica a las municipalidades de todo país, con el propósito de que éstas utilicen esos materiales en el mantenimiento y en mejoras de las calles y caminos cantonales; no obstante y, según información suministrada por

RECOPE, gran cantidad de municipalidades no hicieron uso de este recurso tan importante y que fue pensado por el legislador como una alternativa que vendría a coadyuvar a la mejora de la red vial cantonal.<sup>9</sup>

Respecto al estado de los puentes, en el período de referencia acaecieron tres situaciones emblemáticas: la caída del puente de hamaca sobre el Río Grande de Tárcoles entre Orotina y Turrubares, con varias víctimas mortales; el puente en la Autopista General Cañas sobre el río Virilla y la famosa “platina”, y el accidente que se presentó en el puente sobre el Río Lagarto entre Puntarenas y Guanacaste. Situaciones, éstas, que como se puede apreciar se

*“Entre las solicitudes de intervención recibidas en la Defensoría, relacionadas con la red vial cantonal, se encuentran las siguientes: mal estado de las carreteras que componen esta red vial, tanto en asfalto como lastre; disconformidad con las acciones de mantenimiento y conservación realizadas por las municipalidades; hundimientos en las orillas de las carreteras, problemas con los sistemas de evacuación de aguas pluviales de las carreteras, propios del diseño o provocados por propietarios de fincas (cierre de cortes de agua); mal estado y destrucción de puentes; falta de aceras y falta de señalización vial.”*

*Dirección de Asuntos Económicos, 2010.*

9 Entre los gobiernos locales que no cumplieron con tal gestión, se encuentran, las municipalidades josefinas de Puriscal, Acosta, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Dota y Turrubares. Por Alajuela, San Ramón, San Mateo, Atenas, San Carlos, Valverde Vega, Upala, Los Chiles, Guatuso. Paraíso y Turrialba de la Provincia de Cartago. Santo Domingo y Belén por Heredia. Por Limón, el cantón central y Pococí. Municipios como Liberia, Nicoya, Carrillo, Abangares, Tilarán, La Cruz, Hojanca, de la provincia de Guanacaste y finalmente Buenos Aires, Montes de Oro, Coto Brus, Parrita, Garabito de la Provincia de Puntarenas. Se infiere que se debe a la falta de conocimiento de los procedimientos, la inercia o la apatía municipal o la falta de recursos municipales, por el coste de los demás rubros de la obra.

han dado en puentes que forman parte de la Red Vial Nacional.

Si bien la problemática de los puentes en la red vial cantonal no es la misma, principalmente por tratarse de puentes de menor envergadura, es parecida en el sentido de la falta de mantenimiento que éstos reciben; de manera que la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio para conocer las acciones adoptadas hasta el momento, y las que se ejecutarían a futuro, en aras de darle solución a la problemática.

Desde el 2007, los jefes del MOPT reconocieron el estado de abandono y falta de inversión que ha sufrido el país en materia de estructuras de puentes desde hace más de una década. Consecuentemente, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos a raíz de un informe elaborado sobre el tema, sugirió al Poder Ejecutivo realizar una declaratoria de emergencia nacional el estado de los puentes. Por su parte, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la UCR, mediante un muestreo de más de 400 puentes analizó la condición de la construcción y diseños, señalando que el 90% de los puentes superó la vida útil en vista de la antigüedad en su construcción, y requiere de mantenimiento preventivo amén de que más de 100 puentes podrían encontrarse en un grado de alto riesgo de colapso; sin embargo, la condición continúa y siguen presentándose casos en la Defensoría.

En cuanto a la Red Vial Nacional, la Defensoría conoce de la existencia de un listado general de puentes en la red vial nacional el cual asciende a 1.350 puentes<sup>10</sup>; no obstante, no cuenta con un listado acerca de los puentes en riesgo para los transeúntes, ni en mal estado. Además, en cuanto a los contratos de mantenimiento, éstos no contaban con los componentes necesarios, por cuanto se trataba de contratistas de carreteras quienes desconocen los componentes propios que requieren los puentes. A partir de lo anterior, el MOPT realizó modificaciones a los contratos y se incorporaron los ítems necesarios en materia de puentes.

Por lo anteriormente indicado, la Defensoría solicitó al Consejo de Transporte Público un listado de rutas de autobuses que estuvieran obligadas a transitar por puentes que por su mal estado pudiesen representar peligro para las y los usuarios del transporte público<sup>11</sup>; siendo que a marzo de 2010 todavía el

Consejo carecía de un estudio de tal naturaleza, informando que se estaban tomando medidas específicas para algunas rutas como autorizar trasbordos y que en inspecciones de campo de rutina se estaban observando los puentes para que, en caso de que parecieran estar en mal estado, solicitar los estudios a la Administración que correspondiera. Tal situación hace suponer que el MOPT realmente no tiene conocimiento pleno del estado de situación de los puentes costarricenses. Si bien en este momento el MOPT se encuentra levantando la información y para este año ha representado una prioridad en aras de establecer las necesidades presupuestarias, queda mucho por hacer y mientras esto sucede, las y los habitantes continúan desprotegidos de derechos tan importantes de seguridad, integridad y salud que atentan contra un adecuado nivel de vida familiar en detrimento de las condiciones de su existencia.

*“En la actualidad, los Gobiernos Locales no incorporan dentro de sus planes anuales el tema de reparación o reconstrucción de puentes, razón por la cual la Contraloría General de la República debería exigirles, de previo a otorgarles la aprobación de sus presupuestos, la inclusión de al menos una parte de las intervenciones específicas dentro del plan anual operativo municipal y con ello hacer frente a los riesgos que genera el mal estado de éstos. En vista de lo anterior, la Defensoría considera como imperante, que las Corporaciones Municipales cuenten con un inventario de puentes que les permita planificar la intervención en aquéllos que la requieren urgentemente y que, a la vez, informen de ello a la Contraloría General de la República, para efectos de la medida aquí sugerida.”*

*Dirección de Asuntos Económicos, 2010.*

Existen 6.37 kms de puentes en la Red Vial Cantonal<sup>12</sup>, de los cuales, en su mayoría no requieren de una mera reparación sino de una sustitución de los mismos. No se cuenta con un inventario de puentes en la red vial cantonal, muy a pesar de que la Ley 8114 señala la obligación de realizarlo. En ese sentido, pese a que el MOPT, cuenta con un importante stock de materiales disponibles, con el diseño-prototipo de puentes, así como la definición de un plan de apoyo a las municipalidades en cuanto a capacitación, sólo se ha cumplido con un 50% de la meta.

A partir del panorama anterior, en reiteradas ocasiones la Defensoría ha considerado como necesario y urgente la coordinación interinstitucional en la atención del tema, en respuesta a una labor de prevención sobre este tipo de situaciones, en aras de

10 Entrevista telefónica efectuada en el mes de abril con la Ing. María C. Ramírez, Directora de Puentes de la División de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

11 Oficios DAEC-114-09 del 27 de octubre de 2009 y DH-

DAEC-019-10 del 21 de abril de 2010

12 Según el Plan Nacional de Desarrollo.

tutelar los derechos de las y los habitantes y evitar que esta clase de riesgo se presenten nuevamente y se vean así involucradas obras de tan gran inversión y vidas humanas.

La intervención de la Defensoría en los temas anteriores ocupó gran parte de su quehacer durante el año 2009 y lo que va del presente. La lectura respecto a la realidad existente en cuanto a las políticas de infraestructura de la red nacional y cantonal, la deficiencia en el mantenimiento y construcción de vías, la incapacidad operativa de los gobiernos locales respecto a la ejecución de los recursos a su disposición para el mejoramiento y la construcción de puentes, genera una incertidumbre respecto al desarrollo futuro del país, por lo que se puede concluir que no existe una verdadera política pública en materia de construcción y mantenimiento de la infraestructura en general; es claro, que no sólo a nivel de diseño de políticas, sino también en cuanto a planificación e inversión, el Estado ha quedado debiendo.

Es por eso que la Defensoría considera que no es posible continuar justificando las acciones dilatorias de la administración en materia de identificación, inversión y administración de los diferentes proyectos de infraestructura, pues es claro que se requiere de acciones específicas a corto y mediano plazo que permita a las y los habitantes sentirse seguros de que el Estado garantiza y salvaguarda el derecho a la vida, a la salud, a la integridad, de manera que acciones oportunas, eficientes y eficaces contribuyan al logro del desarrollo económico, social y cultural del país, aspectos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

### **Política pública: poco diagnóstico, menor ejecución e ínfima fiscalización.**

- **¿Qué está pasando en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad?**

Con la promulgación de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, en mayo de 1996, el Estado Costarricense asumió una serie de obligaciones en diferentes campos, entre los cuales se encuentran la modificación del espacio físico y el transporte público, a efecto de que sean accesibles para la población con discapacidad.

Esa obligación sólo se puede llegar a concretar con políticas que conduzcan a un proceso ordenado,

en el cual se diagnostiquen el estado de situación que se quiere cambiar, se planifiquen acciones y se fiscalicen su conclusión.

En ese sentido, hace casi una década el país realizó un esfuerzo en el cual participaron representantes del Estado, los entes autónomos y de la sociedad civil que culminó con la emisión de la Directriz N° 27 que oficializó las Políticas Públicas en Materia de Discapacidad.

Dicha Directriz señala que todas las instituciones públicas deberán “readecuar sus edificios, rampas, baños, ascensores, entre otros, para el acceso de personas con movilidad restringida. Asimismo, las nuevas construcciones deberán planificarse tomando en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad”.

De igual manera, esta Directriz indica que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte debe “promover la inclusión en la legislación relativa al transporte remunerado de personas, modalidad autobús, las especificaciones técnicas necesarias para que los servicios sean accesibles para todas las personas”.

Para el momento en que se elaboró la Directriz N° 27, la Ley N° 7600 sólo contaba con cinco años de su promulgación, por lo que no se había vencido el plazo de los diez años para la modificación del espacio físico construido, de conformidad con lo dispuesto por su transitorio II. En ese entonces se veía muy largo el cumplimiento de dicho plazo y los esfuerzos por concretar la obligación de modificar el espacio físico eran esporádicos. Así, el diagnóstico del estado de situación resultaba evidente, porque era muy poco lo avanzado y no era necesario un esfuerzo grande para su constatación.

Lo mismo ocurría con el transporte público ya que era más que evidente que las unidades de autobuses, no se encontraban adaptadas para personas con discapacidad y el transitorio que se refiere a ese tema establecía un plazo de 7 años.

Conforme se fue acercando la fecha de cumplimiento algunas instituciones públicas se vieron forzadas a tomar medidas tendientes a cambiar sus plantas físicas. Las propias personas con discapacidad mediante la interposición de recursos de amparo ejercieron mayor presión a las instituciones públicas para poner atención a la accesibilidad al espacio físico y al transporte público.

La Defensoría reconoce que se han realizado acciones encaminadas a ejecutar la Directriz N° 27

y la Ley N° 7600: sin embargo, aún estamos lejos de concretar la meta de la accesibilidad plena. Esta Directriz ordena a las instituciones públicas rendir cuentas al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, sobre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la misma. Aunado a lo anterior, el artículo 5 del Reglamento de la Ley N° 7600 que dispone que el Consejo Nacional de Rehabilitación debe fiscalizar que se “ofrezcan las oportunidades y condiciones necesarias para el cumplimiento de todos los derechos y deberes de las personas con discapacidad”.

No obstante, el Consejo Nacional de Rehabilitación sólo ha cumplido parcialmente con el mandato encomendado por el Reglamento de la Ley N° 7600, así como la Directriz N° 27, debido a varios factores entre los cuales cabe destacar la jerarquía jurídica de la fuente de la cual se desprende la función fiscalizadora, pocos recursos humanos y financieros para desarrollar la labor mencionada, resistencia de las instituciones a la fiscalización y desconocimiento de la propia Directriz N° 27.

Similar situación se presenta en materia de transporte público, toda vez que si bien se han incorporado normas sobre accesibilidad en el Manual de Revisión de Riteve, aún no todas las empresas autobuseras observan las normas sobre accesibilidad, específicamente en cuanto a la instalación de rampas y las denuncias que recibe la Defensoría de los Habitantes, dan fe esta afirmación. Según la información a la Defensoría, suministrada por el Departamento de Concesiones y Permisos del Consejo de Transporte Público<sup>13</sup>, de las 4543 unidades de la flotilla de transporte público, 1902 cuentan con rampas, lo que equivale al 41,86%. Cabe indicar que de acuerdo con lo dispuesto por el transitorio VIII de la Ley N° 7600, en el año 2009, el 45% de las unidades deben disponer de rampas. Es decir, se incumplió dicha disposición en un 3,14%.

La Política Pública en Materia de Discapacidad no sólo se debe analizar desde la perspectiva de quiénes deben velar por su aplicación y fiscalización, sino también desde el entorno en el cual se desarrolla ésta.

Sin embargo, se reitera que el tema de la discapacidad es visto como uno de los últimos a la hora del reparto de recursos. Es preciso romper con esa concepción y comprender que los recursos destinados a la discapacidad no son un gasto, sino una inversión, que posibilitaría que más personas con discapacidad se incorporen al mercado de trabajo,

*“Si bien Costa Rica ha tenido un desarrollo económico importante en diferentes facetas de la producción, lo cierto es que el mismo no se traduce en bienestar para todos los sectores de la población, entre ellos las personas con discapacidad. En ese orden de ideas, pese a que se crea más riqueza no hay más recursos para ejecutar las Políticas sobre discapacidad.”*

*Además, el tema es concebido como secundario porque se piensa que otros temas cuentan con mayor prioridad. Por lo tanto, la disponibilidad de recursos siempre es menor que las necesidades de dicha población. Es preciso reconocer que Costa Rica tiene muchas y diversas necesidades y recursos insuficientes. De ahí que se deba distribuir en forma equitativa.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010

dinamizando la economía nacional. Asimismo, las funciones limitadas que desempeña el Consejo Nacional de Rehabilitación, en cuanto a la fiscalización, son insuficientes para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población con discapacidad, debido a la escasez de recursos humanos y financieros.

- **Infraestructura Educativa: Pequeños pasos hacia delante, pero aún en espera de un verdadero diagnóstico**

La calidad de la infraestructura educativa juega un rol fundamental en el desarrollo de los intereses y estímulos necesarios en el proceso enseñanza-aprendizaje, al tiempo que en muchos lugares del país, la escuela brinda servicios adicionales de atención de especial relevancia para fortalecer este proceso, como la alimentación y los espacios de juego y recreación.

Por otro lado, diversos estudios universitarios han demostrado que el desorden y el aspecto físico del entorno son un determinante de las conductas sociales. Estas reacciones humanas demuestran que la calidad de los escenarios de convivencia, son determinantes en las actitudes positivas o negativas de la psique humana.<sup>14</sup> Desde esta perspectiva, cabe asociar la calidad de la infraestructura física de los centros educativos, con la gestión de los conflictos en lo interno de éstos y la permanencia de los y las estudiantes en el sistema.

De las quejas investigadas en la Defensoría en relación con deficiencias en la infraestructura educa-

13 Oficio DACP -2010-1260, del 5 de mayo de 2010.

14 Tomado de LORI MONTGOMERY en [http://seguridad.ainco.org.ar/folleto\\_y\\_publicaciones/ventanas\\_rotas\\_on\\_patrol\\_1e.htm](http://seguridad.ainco.org.ar/folleto_y_publicaciones/ventanas_rotas_on_patrol_1e.htm)

tiva pública, se pudo corroborar que en la mayoría de esos centros prevalecía la descoordinación en la atención del asunto, la falta de previsión en las políticas de inversión para la mejora y construcción de edificios, la inexistencia de un plan para integrar medidas de accesibilidad, seguridad y calidad, así como dificultades en la evaluación técnica y el giro de recursos para atender las mejoras y/o nuevas construcciones requeridas.

En anteriores Administraciones era preocupante que ante la insistencia de la Defensoría para que se informara sobre el panorama real del problema, el Ministerio de Educación manifestara ignorar el estado de la situación y no contara con un diagnóstico nacional de las necesidades físicas de los centros educativos de todo el país. En la presente Administración, el MEP ha retomado con mayor fuerza la responsabilidad frente al problema. Eso sí, transcurrieron cuatro años y aún no se cuenta con un diagnóstico real de la situación, pero al menos por primera vez se tiene una propuesta y un departamento más articulado para enfrentar el tema: la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE).

*“De las lecciones aprendidas y las recomendaciones que se han sugerido, están el diseño de un plan de mejoras preventivas para las edificaciones nuevas o remodelaciones recientes. La Defensoría ha insistido en contar con un plan que detalle los centros educativos prioritarios o con mayor cantidad de problemas, los costos y el plazo aproximado para su reparación, con el objetivo de atender y responder con mayor celeridad y asertividad los casos que ingresan a esta instancia Defensora. Lamentablemente pese a la insistencia, la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo no ha reunido y notificado la información requerida.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

La intervención de la Defensoría ha coadyuvado en la solución, en casos particulares, de los problemas o el seguimiento a las acciones necesarias para atenderlos con la urgencia que el caso demanda.

Dada la urgencia en el abordaje de la situación, la Defensoría ha planteado varias recomendaciones y retos por asumir:

- Contar con un diagnóstico general sobre las condiciones actuales de la infraestructura educativa del país, según grado de antigüedad, vulnerabilidad y accesibilidad.
- Elaborar un plan nacional y el presupuesto necesario para el mejoramiento de la infraestructura educativa, que contemple acciones y proyectos de mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción, con la finalidad de garantizar la seguridad y la reducción de la vulnerabilidad de los centros educativos del país.
- Revisar la legislación actual y los códigos de construcción de infraestructura física educa-

tiva, de las instituciones, los trámites y formas de plantear las necesidades.

- Capacitar a las Juntas de Educación en temas como la solicitud y manejo de recursos, la detección de vulnerabilidades y posibles riesgos en los centros educativos.

De cara al problema, la anterior administración, priorizó en mejorar la respuesta y atención mediante la creación de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo cuyo objetivo es dar una mayor y mejor respuesta mediante inspecciones y desarrollo de proyectos constructivos, para lo cual requirió un refuerzo en el personal especializado. Además implantó un modelo para la formación y capacitación a las Juntas de Educación, en cuyas figuras recae la responsabilidad administrativa para la remodelación y construcción de los centros edu-

cativos, sin contar con el conocimiento técnico y profesional en la materia. Este modelo consta de cinco manuales técnicos<sup>15</sup>, que proveen a las juntas la información necesaria para presentar y supervisar obras de mayor o menor tamaño.

Sin embargo, pese a lo anterior y debido a la naturaleza jurídica de las Juntas<sup>16</sup>, la Defensoría de los Habitantes consi-

dera que el Ministerio de Educación debe asumir la responsabilidad administrativa y técnica de aquellos proyectos de infraestructura que impliquen la construcción de nuevos centros o remodelaciones de gran envergadura y que las juntas sean figuras de supervisión de la calidad de las edificaciones y eventualmente garantes de reparaciones menores.

Persiste, más allá de las justificaciones administrativas, niños, niñas y adolescentes que reciben lecciones en condiciones precarias e insalubres, cuya solución es finalmente el principal objetivo para la Defensoría y será uno de los señalamientos

<sup>15</sup> Manual “Especificaciones Técnicas de Obra de Mantenimiento Mayor. “ Guía de contratación de servicios profesionales para la formulación y control de proyectos de infraestructura”, Manual de Especificaciones técnicas de Obra y mantenimiento menor”, Guía de presentación de proyectos ante el DIEE, Manual de Especificaciones Técnicas de Obra Nueva Menor”

<sup>16</sup> El tema de las Juntas de Educación se encuentra establecido mediante el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 31024 del MEP, por tanto su modificación es más sencilla, mediante decreto ejecutivo.

que continuará haciendo a la administración que recién inicia.

- **Estancamiento total: La modernización del transporte público modalidad autobús:**

Quizás el mejor ejemplo que conoce la Defensoría de abundantes políticas públicas que no llegan a concretarse en acciones, es el transporte público costarricense. Desde enero del año 2000 se encuentra vigente el decreto N° 28337-MOPT que estableció las “*Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Colectivo Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos para el Área Metropolitana de San José y Zonas Aledañas que la afecta directa o indirectamente*”. Valga señalar que el citado decreto se refiere únicamente al Área Metropolitana. Para el resto del país, ni siquiera se han definido políticas. No obstante, es común que algunas decisiones del Consejo de Transporte Público para el resto del país, sean justificadas con base en el decreto N° 28337-MOPT.

La Defensoría no considera necesario ahondar aquí en el análisis realizado en Informes Anuales anteriores, desde el año 2000 para ser precisos, en los cuales ha dado cuenta del escaso avance de la modernización del transporte público y de la total inexecución de las políticas y estrategias planteadas en el decreto en mención. Para el período 2009-2010, no queda más remedio que señalar que la situación es de **estancamiento total**.

En el Informe Anual 2008-2009 al menos se había planteado la esperanza que representaba la posibilidad de que las tan anunciadas “rutas intersectoriales” llegaran a entrar en operación. Al día de hoy, lamentablemente, tampoco lograron ser una realidad. Las rutas intersectoriales eran solamente uno de los muchos elementos de las políticas de modernización del transporte público promulgadas desde el año 2000. Pero el Estado costarricense no logró ponerlas en operación por problemas de distinta índole y su creación se vio plagada de situaciones irregulares: desde errores insalvables en los procedimientos de adjudicación, hasta graves conflictos de interés en miembros de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, que fueron así calificados por la Procuraduría de la Ética.

Durante al menos una década el país ha venido escuchando promesas sobre la modernización del transporte y la intención de que el transporte masivo se convierta en una verdadera alternativa para el vehículo individual. Y hasta la fecha, de todo ello, lo

único que existe son las peañas<sup>17</sup> de las intersectoriales, todavía colocadas en los diversos lugares donde se autorizaron paradas. Incluso la renovación de las concesiones de autobuses ejecutada durante la presente Administración, no pasó de ser un ejercicio de revisión de documentos, sin ningún apego con la realidad de la operación de las empresas a lo largo del tiempo en que ostentaron la concesión que finalmente se les renovó. El resultado ha sido que las y los usuarios siguen denunciando las mismas irregularidades que habían denunciado antes de la renovación de las concesiones y que se siguen presentando, aún después de que el operador vio renovada su concesión por siete años más.

Paradójicamente, con recursos sumamente limitados y con décadas de rezago tecnológico, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) ha logrado revivir el servicio de transporte por tren, lo cual al menos ha despertado la conciencia nacional de que ésta es una alternativa al transporte individual y, quizás, sea la esperanza para un verdadero transporte masivo de personas moderno con menor contaminación; objetivo que, hasta el día de hoy, el Consejo de Transporte Público, a pesar de sus políticas, estrategias e incontables diagnósticos, no ha sido capaz de alcanzar.

## **Políticas claras y resultados esperanzadores: La Caja Costarricense del Seguro Social**

- **Ejecución de obras para servicios de salud de mediana y alta complejidad y establecimientos de salud de nivel primario (EBAIS)**

Existen dos documentos de política pública que determinan la orientación en el tema de la inversión e infraestructura en la CCSS:

- a. Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 es el instrumento de conducción política, programática y presupuestal del gobierno. En lo que corresponde al Sector Salud, y en forma concreta respecto a infraestructura por parte de la CCSS, establece lo siguiente:

- *Proveer de una visión estratégica de largo plazo a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), mediante la elaboración de instrumentos adecuados de **planificación en***

<sup>17</sup> Señales de tránsito que marcan la existencia de una parada de estas líneas de autobuses, describiendo la ruta correspondiente.

**materia de infraestructura hospitalaria y de servicios, formación de personal y sostenibilidad financiera de la seguridad social.**

b. Políticas Institucionales CCSS:

Mediante Acuerdo de Junta Directiva, la CCSS aprobó las políticas institucionales, las que en relación con el tema de infraestructura e inversión indican lo siguiente:

“...

- Aprobar como base de referencia para las Políticas Institucionales el documento “Una CCSS renovada hacia el 2025. Planeamiento Estratégico Institucional 2007-2012 y Programación de Inversiones. 23 de Abril 2007”
- Las Políticas Institucionales y las Estrategias, Lineamientos y Líneas de Acción contenidos en los documentos son de acatamiento obligatorio... a partir de su aprobación, por lo que deberán ser incorporados en el accionar de la Institución y en todos los instrumentos de programación, planificación y organización, en especial en los planes anuales operativos (PAO), presupuestos, compromisos de gestión, reglamentos, manuales e instructivos que en adelante se elaboren ....
- Respecto del Esquema de Programación de Inversiones, Apartado II del documento “Una C.C.S.S. renovada hacia el 2025”, establece que: a....se conforme un “Plan Piloto Institucional de Inversiones Quinquenal” .... b. Para la conformación del PAO y presupuesto del año 2009, se cuente con un plan institucional de inversiones generado a partir de la aplicación del esquema que se propone en el documento...una propuesta de Plan Institucional de Inversiones Quinquenal 2009-2014....”

El documento denominado “Hacia **una CCSS renovada al 2025**”, el cual es la base para el Plan Estratégico de la CCSS 2007-2012, contiene respecto de las inversiones que debe hacer la CCSS, lo siguiente:

*“...3.2.16. Las inversiones deben realizarse de una manera programada y planificada, con un proceso de priorización de esas inversiones que responda al nivel de necesidades de las y los usuarios. Ello incluye la **infraestructura física**, el equipamiento tanto médico como industrial, los proyectos en recursos humanos y la incorporación de tecnologías que tienen que desarrollarse de forma integral, planificada a corto, mediano y largo plazo, atendiendo*

*las prioridades institucionales, según criterios técnicos, entre otros, de impacto y urgencia...Para ello se deberán conformar Planes Quinquenales Institucionales de Inversión revisables al menos de manera anual...”*

Continúa refiriendo que:

*“(...) Los indicadores seleccionados para realizar la priorización de proyectos son “Impacto” y “Urgencia”. Ambos serán utilizados para determinar la prioridad en la ejecución de los proyectos. Los mismos se construyen a partir de criterios escogidos por el Área Técnica competente, lo anterior con el objetivo de buscar los criterios más adecuados a la naturaleza de los Proyectos que ejecuta...”*

Consistente con tales políticas, de conformidad con la información proporcionada por la Gerencia de Infraestructura y Tecnología a la Defensoría, es digno de destacar el nivel de obra de infraestructura concretada en el año 2009.

Respecto de los servicios de salud de mediana y alta complejidad resaltan las siguientes obras:

- Construcción Centro de Atención Integrado de Salud de Puriscal (2009-2010).
- Reforzamiento estructural y parasoles Hospital Monseñor Sanabria.
- Servicio de Hemodinamia Hospital Dr. Calderón Guardia.
- Remodelación del Servicio Vascular Periférico y Neurocirugía del Hospital San Juan de Dios.
- Construcción Ala Sur Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología Raúl Blanco Cervantes.
- Construcción Hospital de Heredia (2009-2010).
- Construcción Hospital Dr. Enrique Baltodano, Liberia. Última etapa (mantenimiento, nutrición y patología) (2009-2010).
- Remodelación del Servicio de Neumología y terapia respiratoria del Hospital Nacional de Niños.
- Edificio para diagnóstico de Imágenes de resonancia Magnética, Hospital Calderón Guardia (2009-2010).

- Construcción Servicios de Proveeduría y mantenimiento del Hospital Tony Facio, Limón (2009-2010).
- Rediseño electromecánico y arquitectónico del Hospital de Nicoya.

#### • Creación de la Red Oncológica Nacional

En el informe anual anterior, esta Defensoría se refirió al proceso de traslado de activos del Instituto Costarricense Contra el Cáncer ( ICCC ) a la CCSS<sup>18</sup>. En esa oportunidad, la Defensoría señaló que continuaría dando seguimiento a la efectiva instauración y funcionamiento de la Red Oncológica Nacional Lo anterior tomando en consideración que los indicadores de incidencia, prevalencia y mortalidad del cáncer en Costa Rica exigen una respuesta institucional integral, efectiva y oportuna.

Durante el año 2009 la CCSS dio inicio al traslado y la creación de dicha red. El proyecto consta de cuatro componentes: gestión de los servicios en las redes de la CCSS, recurso humano, dotación de infraestructura y equipamiento e investigación.

El Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer inició su implementación en el mes de agosto del 2009, al aprobarse el respectivo plan de acción por parte de la Junta Directiva de la CCSS y que consta en el Acuerdo 3 de la sesión 8353 celebrada el día 4 de junio del 2009. El Proyecto contempla una visión integral del problema del cáncer en la red de la CCSS y establece los objetivos y metas estratégicas integradas en dos áreas de intervención:

- Acciones para la Gestión de la Red Oncológica para la atención integral del cáncer.
- Acciones para el Fortalecimiento de la atención integral del cáncer en la CCSS.

La inversión total se estima en \$149.089.100; de los cuales un 26% se utilizará para el fortalecimiento de la gestión de la red oncológica y un 74% para el fortalecimiento de la atención integral del cáncer. Este monto comprende los recursos provenientes de la Ley 8718 por US\$52.558.000, una contrapartida institucional de US\$87.781.100 y fondos por US\$8.750.000 asignados mediante la Ley

<sup>18</sup> Por disposición de la Sala Constitucional que declaró nula la ley de creación de Instituto Costarricense Contra el Cáncer ( ICCC ) mediante la resolución No. 2008-001572 del 30 de enero del 2008, y por medio de la Ley No. 8718 del 18 de febrero de 2009- trasladó los activos de dicho Instituto a la CCSS con el fin de crear y fortalecer la Red Oncológica Nacional.

8584 para la construcción del Centro de Nacional de Control del Dolor y Cuidados Paliativos. Según estimaciones de la CCSS se requieren al menos 5 años para ejecutar plenamente los planes, no obstante ya está en marcha la compra de equipos y la elaboración de planes funcionales y prediseño de los planos constructivos de la infraestructura que se requiere.

Como parte de las acciones para reforzar la capacidad de atención de los hospitales nacionales, la CCSS informa que se trabajará en el fortalecimiento de las unidades de atención existentes en los hospitales nacionales. El proyecto contempla la construcción y equipamiento del Servicio de Oncología del Hospital Calderón Guardia, el servicio de resonancia magnética y el equipamiento de la Torre Este con un centro de imágenes de alta tecnología. En el Hospital de Niños se comprará un Arco en C, y se fortalecerá el servicio de hemato-oncología.

Con respecto al edificio de Oncología del Hospital Dr. Rafael Calderón Guardia, recientemente esta Defensoría solicitó información con el fin de conocer dicho proyecto que se calcula en 30 millones de dólares.

El Centro de Investigación, Diagnóstico y Estadía, que se levantará en las inmediaciones del CENDEISS, será una dependencia de la Gerencia Médica que dará apoyo a las redes nacionales, regionales y subregionales en el área de diagnóstico y estadía del cáncer. A este sitio se referirá pacientes con cáncer o con una alta presunción de sufrir el padecimiento, para la respectiva confirmación y a la vez para facilitar la definición del tratamiento a seguir, con participación multidisciplinaria de equipos profesionales especializados en el manejo de tumores malignos.

Una de las cuestiones novedosas de este proyecto es el desarrollo de un observatorio de monitoreo del funcionamiento de la red, así como las clínicas especializadas como la clínica para el cáncer de mama. Durante el período de examen, la Presidencia Ejecutiva de la CCSS rindió un amplio informe escrito y oral sobre el contenido de este proyecto, el cual se encuentra avalado por la Contraloría General de la República. Este plan fue analizado con detalle por esta Defensoría encontrándose contempladas las recomendaciones emitidas en este caso. Sin embargo, este caso se encuentra en su fase de seguimiento de recomendaciones, lo cual será por un período prologado en razón de la magnitud del proyecto.

Como bien puede colegirse de lo hasta aquí planteado, si existe en el Estado Costarricense un sec-

tor que ha elaborado cientos de diagnósticos por años es el sector de salud, de modo que lo relativo a la elaboración de políticas se encuentra superado. Ciertamente, aún está pendiente de resolver el problema generalizado para todo el aparato público en cuanto a las múltiples dificultades para poner en práctica las políticas, planes y proyectos existentes. Entre estas dificultades las más importantes son deficiencias en la planificación y en la administración de los recursos. Aún así, la Caja Costarricense del Seguro Social genera mejores resultados que otras instituciones y sectores, como ha quedado plasmado en otros apartados de este análisis.

### La participación del capital privado en la construcción y administración de obras y servicios públicos: aún hay mucho por aprender

En el Informe Anual del período 2002-2003, la Defensoría hizo un estudio sobre los primeros intentos de introducir la participación privada en la concesión de servicios públicos. Ahora bien, a pesar de las dudas y cuestionamientos que generaron en ese momento los intentos que hasta ahora el país había realizado para incorporar la inversión privada en la prestación de servicios públicos, la Defensoría considera que tales mecanismos son válidos y necesarios en el tanto al Estado le resulte difícil invertir recursos debido a las condiciones fiscales imperantes o no exista una política pública que defina como una prioridad la inversión estatal en infraestructura. Ante esta realidad, la asociación entre el Estado y el capital privado para la inversión en infraestructura y obras públicas puede ser una opción que permita al país crecer y mejorar sus condiciones. Sin embargo, la Defensoría considera que una adecuada tutela de los derechos e intereses económicos de las y los habitantes requiere que sean razones de verdadero interés público las que muevan al Estado a poner en marcha este tipo de mecanismo. En otras palabras, no siempre estará justificada la participación del sector privado en la prestación de un servicio público.

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.

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. De ahí la importancia de redactar el cartel y el contrato en los términos más claros posibles.

En el estudio realizado en el periodo 2002-2003, la Defensoría llegó a varias conclusiones que consideró como lecciones que el país debía aprender de las experiencias en materia de inversión privada en obra pública y servicios públicos concesionados había tenido y recomendó algunos cambios que, en resguardo de los derechos de las y los habitantes, el país debía hacer:

- Reformar la Ley de Concesión de Obra con Servicios Públicos para incorporar en forma expresa la obligación de que la Administra-

ción concedente demuestre al Consejo Nacional de Concesiones (CNC) *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 cumplirá con los supuestos arriba mencionados en cuanto a la existencia de una ventaja económica para el Estado.

- La Defensoría estimó que tales estudios previos debían 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 otorgue el proyecto en concesión. Estos costos incluyen: fiscalización, regulación y remuneración al concesionario.
  - 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 posible para que las comparaciones sean válidas.
- La creación del CNC como un ente técnico especializado para la tramitación de los proyectos de concesión fue atinada. Sin embargo, la Defensoría consideró que era necesario 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.

En esa oportunidad, la Defensoría concluyó 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, consideró que era urgente 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.

Para el período 2009-2010, la Defensoría ha debido analizar dos nuevas experiencias en materia de participación de capital privado en materia de concesión y administración de obras y servicios públicos: la apertura de muelles y la carretera a Caldera. El estudio de ambos casos, lleva a la Defensoría a concluir que aunque desde lo acaecido en el período 2002-2003 Costa Rica ha avanzado y algo ha aprendido de los errores cometidos en el pasado, todavía hay mucho que corregir.

#### • La situación de puerto Caldera y la apertura de los muelles de Limón y Moín.

En lo referente a la apertura de los muelles de Limón y Moín, la Defensoría ha sostenido que dicho proceso jurídicamente presenta condiciones similares a las que el Poder Ejecutivo implementó en el puerto de Caldera; en ese sentido, la posición legal que se ha valorado para el proceso de apertura ha sido la de que, pese a que la Ley General de Concesiones que limita la concesión de los muelles sobre obra pública ya existente, resulta viable la aplicación del artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa el cual regula la concesión de gestión de servicios públicos, mismo que ha sido desarrollado por el Decreto Ejecutivo 30064-MOPT denominado “Reglamento para los Contratos de Concesión de Gestión de los Servicios Públicos Portuarios”.

Asimismo, la Defensoría considera que a lo largo del proceso de apertura de los muelles, se han presentado puntos coincidentes entre los actores participantes del proceso; al respecto, algunos criterios que han concurrido son los de que los servicios portuarios deben 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; además en el caso de Limón, que JAPDEVA mantenga una autonomía plena de administración y gestión financiera, manteniendo su actividad como autoridad portuaria y ente fiscalizador dentro de la vigencia del contrato de concesión y de promotora del desarrollo de la provincia.

Precisamente porque el modelo implementado en puerto Caldera resulta idéntico al que el Poder Ejecutivo desea aplicar en los puertos de Limón y Moín, es que resulta de suma importancia referirse a algunas debilidades que se han dado en la ejecución del contrato del puerto de Caldera en lo referente al proceso de control y fiscalización de la empresa concesionaria.

La Defensoría desea llamar la atención a las y los diputados sobre la necesidad de que el órgano fiscalizador del contrato de concesión, sea una instancia con la capacidad de gestión administrativa de control y sanción oportunas que procuren que el desarrollo de las condiciones contractuales pactadas entre la Administración y el concesionario se cumplan a cabalidad y satisfagan el interés público.

En el caso del puerto de Caldera intervienen como instancias de control la Unidad Técnica de Control y Supervisión (UTSC) y la Secretaría Fiscalizadora del INCOP, particularmente en el caso de ésta última existen diversos informes<sup>19</sup> que dejan evidenciadas dificultades e incumplimientos por parte del concesionario, los cuales a pesar de haberse requerido su rectificación, la Administración no ha podido compeler al concesionario para que cumplan con una serie de obligaciones.

En primera instancia, los datos que tiene la Defensoría evidencian la problemática que se tuvo en la elaboración del informe y la carencia de información de primera mano, esto debido a la renuncia total del personal de la Secretaría, lo cual constituye un grave riesgo para la correcta fiscalización del contrato de concesión y que perjudican los controles efectivos que se deben llevar sobre la misma.

Asimismo, se han presentado problemas en el cumplimiento de la presentación de un Plan de Calidad mediante el proceso de certificación ISO-9001:2008, lo anterior pese a que la UTSC ha requerido en distintas ocasiones al concesionario el cumplimiento de dicha obligación contractual.

Se han dado problemas con el programa y ejecución de inversiones incluidas en el modelo financiero del contrato, ante lo cual la UTSC contrastó la ejecución real de inversiones contra el cronograma propuesto por la empresa concesionaria en diciembre de 2008, ante lo cual se determinaron diferencias importantes de atraso y sub ejecución en los proyectos; cabe indicar, que ante esta situación la Junta Directiva del INCOP dispuso la apertura de un procedimiento administrativo contra la Sociedad Portuaria de Caldera S.A.; sin embargo, para ese momento no se habían tomado acciones concretas.

Por otra parte, se abrió un procedimiento en contra del concesionario por la no presentación de información oportuna necesaria para la fiscalización de las concesiones, pese a ello el informe no indica

las acciones que se habían tomado en contra de la empresa concesionaria.

Mediante auditorías ambientales realizadas por la UTSC, se identificaron debilidades en la aplicación de algunas medidas de mitigación y control del impacto ambiental por parte de la empresa concesionaria y a pesar de que se le ha solicitado presentar los estados financieros en dólares, los mismos no fueron presentados en la forma requerida por la UTSC y a la fecha la situación continúa.

De la información analizada se puede determinar que en el caso de la concesión de puerto Caldera se han creado los órganos de control y fiscalización correspondientes y que éstos han solicitado a la empresa concesionaria la información necesaria a efecto de verificar el correcto desarrollo y cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin embargo, se han presentado situaciones que llaman a reflexionar sobre el rol y la importancia que deben tener los órganos de control y fiscalización de parte de la Administración Pública como garantes de la satisfacción de los intereses de la colectividad.

El papel principal que han tenido las instancias de control se ha focalizado básicamente en el seguimiento de las obligaciones contractuales derivadas de la concesión, lo cual pareciera que se ha cumplido con un grado de satisfacción importante; no obstante, algunos aspectos que fueron advertidos para su corrección no han sido subsanados y continúan los incumplimientos señalados por la administración.

En ese sentido, la Defensoría desea destacar que existe una necesidad real por fortalecer a los órganos de control que se encuentren vinculados a los procesos de concesión, lo anterior tomando en consideración la importancia trascendental que implica que el accionar dinámico y eficaz de dichas instancias contribuyen en gran medida a asegurar el éxito del proceso de concesión y a salvaguardar los intereses públicos en juego.

No basta un proceso de seguimiento o monitoreo de la empresa concesionaria, sino que resulta imprescindible que este accionar se encuentre acompañado por medidas directas de corrección, control y hasta de sanción, en caso de ser necesario, todo lo cual garantizará que los objetivos propuestos de la concesión se lleguen a plasmarse.

La experiencia vivida en el puerto de Caldera debe servir como insumo para que los aciertos se repitan y que los desaciertos en materia de fiscalización y control no se presenten, ello si se toma en con-

<sup>19</sup> Informe Semestral Abril-Setiembre 2009, Secretaría Fiscalización de Concesiones

sideración la importancia estratégica que significa para el país la apertura de los muelles de Limón y Moín por lo que corresponde a los responsables del proceso tomar en consideración estos elementos y proponer soluciones efectivas.

### **La carretera a Caldera: una concesión de obra pública que deja muchas lecciones al país**

La construcción de la carretera a Caldera ha representado para el país la primera gran construcción de infraestructura vial que fue dada a una empresa privada bajo el régimen de concesión de obra pública. De esta manera, así como significa un gran avance en esta materia, se han generado una serie de situaciones y problemáticas respecto a las cuales ha sido necesario comenzar por dilucidar la vía adecuada para la búsqueda de soluciones, ya sea acudiendo a la normativa vigente, al contrato de concesión, o al cartel de licitación.

Considerando la magnitud de esta obra y el impacto social que representa para un sector importante de la población, y en términos generales para todo el país, la Defensoría de los Habitantes recibió a diversos grupos de habitantes quienes acudieron a manifestar sus quejas ante este órgano de control. A raíz de lo anterior, la Defensoría investigó el asunto desde dos ópticas diferentes: el origen de las tarifas vigentes y lo concerniente a cuestiones jurídicas y contractuales.<sup>20</sup>

En términos generales, el objeto del contrato es la prestación de servicios de diseño, planificación, financiamiento, construcción, rehabilitación, ampliación, reparación, mantenimiento y conservación de la carretera San José – Caldera y de las áreas de servicios básicos, servicios especiales y de los servicios complementarios, así como su operación y explotación. Los análisis realizados por la Defensoría desde las perspectivas mencionadas arrojaron conclusiones relevantes no sólo en relación con los derechos e intereses de los habitantes, sino también en relación con las situaciones que en su momento (período 2002-2003) la Defensoría señaló, amén de que hacen surgir nuevas enseñanzas que el país debería tener presentes para futuros nuevos procesos de concesión de esta naturaleza.

Estas conclusiones se refieren a diversos momentos de ese largo proceso que culminó con la reciente inauguración de la carretera a Caldera e incluso se extienden a situaciones acaecidas después de aquella, según se plantea a continuación:

- Situaciones previas a la elaboración del cartel de licitación.
- Situaciones relativas al cartel.
- Situaciones relativas a la ejecución del contrato.
- Situaciones acaecidas con posterioridad al inicio del uso de la carretera.

#### **• Situaciones previas a la elaboración del cartel de licitación**

- La Administración dejó pasar una oportunidad sumamente valiosa para pactar, desde el momento inicial, la construcción de una carretera con una mayor capacidad vehicular. Si bien esta iniciativa se gestó desde hace más de treinta años, lo deseable habría sido que el Estado aprovechara la oportunidad para adecuarla a los estándares y necesidades actuales, fomentando la construcción de una carretera que soportara los aumentos graduales del tráfico hacia la zona, es decir, una obra mediante la cual no sólo se buscara hacerle frente a los rezagos en infraestructura que padece nuestro país desde hace varios años, sino que anticipara las necesidades de los próximos veinte o veinticinco años.
- 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 los Estudios de Factibilidad Técnica, Económica y Financiera detallados en la etapa previa a la licitación, a cargo de la firma URS GREINER WOODWARD CLYDE, INC. en asociación con la firma nacional IMNSA INGENIEROS CONSULTORES, S.A. contratados por el CNC. El estudio realizado sirvió de base para toda la licitación del proyecto de Carretera a Caldera. Al respecto, la Defensoría comprobó que:
  - El contrato de consultoría 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. Todo parece indicar que su contrato no la obligaba a entregar esa información, pero se extravió.

<sup>20</sup> Véanse expedientes 36985-25-2009 y 39557-24-2009

- Un aspecto que recurrentemente fue objeto de quejas ante esta Defensoría, fue la ubicación de las casetas de peaje que fue producto de la consultoría arriba mencionada. Además de la inconveniencia de utilizar estudios elaborados hace diez años y no realizar las actualizaciones correspondientes, la Defensoría considera que, si se delega la realización de estudios a empresas privadas, con miras a desarrollar un proyecto en concesión, esto no significa que la Administración esté obligada a aceptar estos estudios sin cuestionar si los resultados que arrojan son los más adecuados para los/as habitantes del país, máxime existiendo una institución como el MOPT, la cual cuenta con funcionarios especializados en la temática de ingeniería vial y están en capacidad de valorar o incluso oponerse a los resultados de dichos estudios.

Dicho en otras palabras, si bien el artículo 9 de la Ley de Concesiones le faculta al CNC para contratar los estudios técnicos requeridos a fin de acreditar la factibilidad de los proyectos dados en concesión, la Defensoría de los Habitantes considera que la Administración no puede, con base en esta disposición normativa, delegar la responsabilidad que le corresponde como titular de la obra, de velar no sólo por su correcta ejecución sino por la adecuada satisfacción del interés público.

- 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 resta importancia a este estudio en la actualidad, la Defensoría considera que si se contara con los instrumentos empleados por la empresa consultora en la determinación del peaje, no existirían las dudas relativas a la ponderación de la tarifa global. Por lo anterior, el CNC no puede garantizar que la tarifa inicial estuviera técnicamente justificada.

- Originalmente la empresa consultora había calculado una tarifa inicial \$2.11. Sin embargo, ésta no fue la tarifa que se estableció en el cartel de licitación.

#### • Situaciones relativas al cartel de licitación

- En el cartel se estableció una tarifa tope de \$2.75, o sea, 30.33% superior a la originalmente planteada por la empresa consultora (\$2.11). 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<sup>21</sup>. Es claro que, si ello fue así, desde el inicio del proceso de licitación se dejó de lado el principio de servicio al costo que rige para todos los servicios públicos.
- La Defensoría considera que 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, ya que 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 sin pensar en las y los usuarios. Las dudas de éstos en cuanto a la razonabilidad del costo del peaje de la carretera a Caldera parecen estar justificadas.
- El CNC manifestó a la Defensoría que la tarifa determinada por el modelo elaborado por la empresa consultora solamente sirvió como referencia para el proceso licitatorio y no se requiere para nada más. Sin embargo, su importancia radica en que la tarifa era la variable de adjudicación, por lo que el valor establecido por el estudio de factibilidad fue determinante en el proceso. El valor tarifario contemplado en el cartel fue de US \$2.75 y el ofertado por el Concesionario fue de US \$ 2.70. La Defensoría considera que si el precio establecido en el cartel hubiera sido menor –sea US \$2.11 como se calculó inicialmente- quizás la oferta pudo ser también menor. Hay que tener en cuenta que el actual concesionario fue el único oferente.
- Al basarse la tarifa ofertada en una tarifa eventualmente inflada (la del cartel), es posible que la concesionaria esté obteniendo utilidades más que razonables. Esto se une al hecho de que la demanda, a juzgar por las filas en las estaciones de peaje y la lentitud con la que el usuario debe desplazarse en la carretera debido a la saturación, muy probablemente es mayor que la esperada, particularmente por el tiempo transcurrido

21 ARESEP informe N°. 696-DITRA-2009/15032, página 18

entre el momento en que se hizo el estudio de factibilidad y el inicio de operación de la carretera. A primera vista, esto podría estar generando ingresos adicionales a Autopistas del Sol S.A., situación que merece una nueva investigación de la Defensoría.

#### • Situaciones relativas a la ejecución del contrato

- La Defensoría considera que el mayor impacto social generado, hasta el momento, con **motivo de la construcción** de la carretera San José – Caldera, se ha presentado en la zona que en el contrato se denominó la sección III, ésta es la que va de Orotina a Caldera, donde se ha podido constatar, gracias a inspecciones realizadas en la zona y a las noticias que han publicado diversos medios de comunicación, las afectaciones generadas por habilitar una carretera para transitar a altas velocidades, en una zona que en su mayoría es de naturaleza rural, y donde una gran cantidad de personas se trasladan a pie o en bicicleta.
- El contrato establece que es responsabilidad del concesionario cerrar los accesos ilegales a la carretera (cláusula 2.6). El problema es que mediante el cierre de algunos de estos accesos se dejaron propiedades enclavadas, esto es, sin ningún acceso o salida a la vía pública. Varios habitantes en esta situación han acudido a la Defensoría a presentar sus quejas. Si bien cada caso es distinto, como regla general se ha podido apreciar que algunos de estos propietarios “arrastran” faltas cometidas por parte de la Municipalidad, MOPT o incluso del IDA, por lo que, en los casos en que irremediablemente las propiedades han quedado enclavadas, el CNC optó por brindarles una autorización temporal para mantener habilitado el acceso, hasta tanto no se proceda a construir una ruta marginal.
- Precisamente en lo referido a las rutas marginales, en el contrato se hace mención de un informe sobre el mejoramiento de marginales, intersecciones y alcantarillas en el proyecto San José – Caldera, sección Orotina Caldera; asimismo, se establece que la obligación de construir o mejorar estas rutas le corresponde al concesionario, de acuerdo con lo que se dispone en dicho informe.

Pese a lo anterior, la Defensoría pudo constatar que algunas de estas rutas, en su mo-

mento, no contaban con condiciones óptimas, pues carecían de iluminación y señalización, como por ejemplo la marginal de Pozón. Si bien esta obligación recae en el concesionario, debe tenerse en cuenta que en el artículo 16 de la Ley de Concesión de Obra Pública se dispone que la Administración está en el deber de fiscalizar, permanentemente, toda construcción y explotación de obras y servicios concesionados, de acuerdo con el programa de construcción y mantenimiento de las obras o el reglamento del servicio. Por ello, la Defensoría considera que el CNC debe fiscalizar que el cumplimiento de estas mejoras efectivamente se lleve a cabo.

- 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**, en el que se establece 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 es así, pues la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que 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 le queda claro 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<sup>22</sup>. Podría pensarse que la modificación de la distribución tarifaria por tramo se realizó después de la aprobación de la estructura tarifaria del cartel, por parte de la ARESEP en el año 2000, para lograr el equilibrio financiero del proyecto y hacerlo más atractivo al inversionista. Sin embargo, esto último no puede afirmarse con total seguridad.

Lo que sí es claro para esta Defensoría es que en la determinación de la tarifa por tramo privó el criterio de recaudación, sobre el del costo y sobre el de la distancia, afectándose de esa forma el derecho a la equidad y al servicio al costo de las y los usuarios.

<sup>22</sup> La conveniencia en la recaudación se refiere a establecer tarifas más altas en los tramos de mayor tráfico.

• **Situaciones acaecidas con posterioridad al inicio del uso de la carretera**

- Diversos medios de comunicación han informado sobre derrumbes y accidentes a lo largo de la ruta, los cuales, de más está decir, han puesto en peligro la vida de algunos/as usuarios/as de la carretera. Por ello, y sin perjuicio de que solicite colaboración técnica a otras instituciones tales como la Comisión Nacional de Emergencias o el Colegio de Ingenieros y Arquitectos, la Defensoría ha hecho un llamado vehemente al Consejo Nacional de Concesiones, quien a su vez puede trasladar esta inquietud al concesionario, a fin de que se implementen las medidas de seguridad necesarias para evitar que estas situaciones se continúen presentando.
- La Cruz Roja Costarricense informó a la Defensoría que ha tenido dificultad en las estaciones de peaje de la carretera San José - Caldera, ya que en el momento en que las unidades pasan, la pluma repentinamente baja, ocasionando golpes y daños en las ambulancias. Esto ha ocurrido, a pesar del fallo favorable de la Sala Constitucional<sup>23</sup>, mediante el cual se dispuso la habilitación de un carril para las unidades que atienden emergencias.  
  
Ante esta situación, la Defensoría convocó a una reunión en la que participaron miembros de la Cruz Roja, la empresa Autopistas del Sol, y del Consejo Nacional de Concesiones. Todas las partes coincidieron sobre la necesidad de realizar un acuerdo marco en el que queden claramente estipuladas las condiciones bajo las cuales transcurrirán las ambulancias por la carretera San José - Caldera, así como fiscalizar el cumplimiento de dichos acuerdos. La Defensoría está dándole seguimiento a la suscripción de ese acuerdo.
- Una comunidad ubicada en Hacienda Vieja de Orotina, denunció que los servicios básicos (agua, electricidad, teléfono) solamente se prestan en un sector de la carretera, siendo que en el terreno ubicado en el otro sector no se cuenta con ningún servicio. Son evidentes las consecuencias y perjuicios para los habitantes que se encuentran en esta situación. Por ello, la Defensoría realizó una inspección en el sitio, y se han gestado diversas reuniones y solicitudes de informe a

las instancias competentes, a fin de obtener soluciones efectivas.

- Persiste el problema apuntado en el Informe Anual 2002-2003 en cuanto a las limitaciones de personal del CNC. A pesar de que la Contraloría General de la República ya emitió un informe en el sentido de que deben autorizarse más plazas para el Consejo, dicha disposición aún no se ha hecho efectiva.
- En ese orden de ideas, también se mantiene la falta de continuidad del personal del CNC. En su oportunidad, la Defensoría advirtió sobre la necesidad de que se estimulara la continuidad de dichos funcionarios y funcionarias en el CNC, a fin de que el conocimiento obtenido en las concesiones que se ejecutan actualmente, se pueda implementar en un futuro cercano.

Esa **curva de aprendizaje**, no se limita a los aciertos, sino a los errores cometidos y a la existencia de una mejor memoria institucional y la correcta custodia de la documentación, para que no sucedan hechos como la pérdida del contrato con la empresa consultora que hizo el estudio de factibilidad del proyecto en análisis. Además, desde el punto de vista de la Defensoría, la posibilidad de contar con una mayor cantidad de funcionarios/as 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 este caso, 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 débil y ello, al final de cuentas, puede tener como consecuencia perjuicios para las y los usuarios de las obras y servicios dados en concesión.

- A la Defensoría de los Habitantes le queda la duda de si las tarifas actuales por estación de peaje son equitativas y si no llevan razón las comunidades como Santa Ana, Ciudad Colón y Orotina, que se han quejado del alto costo de sus tarifas individuales, preguntándose si no están por encima de costo real y del costo por kilómetro de recorrido, con lo que finalmente podrían estar subsidiando a otras comunidades o a viajeros ocasionales.
- Dado que el peaje de Ciudad Colón debió empezar a cobrarse desde noviembre de 2009 y ello no ha sido autorizado, la responsabilidad financiera por lo dejado de perci-

<sup>23</sup> Votos de la Sala Constitucional número 19105- 2009 y 19106-2009 del 18-12-09

bir por el concesionario **recae en todas las personas**, pues el contrato compromete al Gobierno a pagarle lo dejado de percibir por decisión del Estado. Sin embargo, el MOPT indicó a la Defensoría que *“no se ha alcanzado ninguna negociación con el Concesionario al respecto, ni se ha recibido reclamación formal por parte de Autopistas del Sol, por lo que se considera que según el procedimiento establecido en el Contrato de Concesión, para el caso de cualquier causa de desequilibrio financiero, el Concesionario deberá presentar sus cálculos que serán revisados por la Administración en su momento. No obstante, mientras esto sucede, la Administración se encuentra adelantando un análisis referencial al respecto.”*

- En el proceso de aprobación de una nueva estructura tarifaria, producto de las modificaciones que se lleguen a acordar a raíz de la modificación del peaje de Ciudad Colón, que resulte legal, técnica y financieramente viable, debe mediar un acuerdo entre las partes que debe quedar consignado en un addendum al Contrato de Concesión, el cual debe estar aprobado por la ARESEP y refrendado por la Contraloría General de la República.
- Dado que el contrato de concesión establece que: *“El Concesionario adoptará un sistema de cobro por uso efectivo, en el cual se cobra a los usuarios de la vía según una aproximación de la distancia total o parcial que han recorrido dentro del proyecto concesionado”*, la Defensoría considera que no hay, por lo tanto, impedimento legal para modificar la estructura tarifaria de la Carretera San José-Caldera hacia un sistema más equitativo donde uno de los parámetros fundamentales a considerar sea el uso efectivo de la vía.
- Todo el proceso de la carretera San José – Caldera lleva más de 12 años, desde la elaboración del estudio de factibilidad a la fecha. No obstante, todavía no hay una solución definitiva para el tema tarifario, incluso es posible que haya transcurrido mucho más tiempo porque también hubo una etapa de diseño y demás, de lo cual la Defensoría no tiene mayor información. Esto quiere decir que en esta obra han estado involucrados al menos tres Administraciones diferentes en Costa Rica, que llevan una responsabilidad compartida por los errores y desaciertos, así como de los aciertos de este largo proceso.
- La extremada duración de este proceso hizo que el diseño y las proyecciones de tránsito

y de ingresos se quedarán rezagados y en cierta medida, obsoletos, sin que se actualizaran oportunamente, de previo a la licitación. Esto produjo que la capacidad de la vía haya sido superada por la demanda desde el primer día, afectando la calidad del servicio y ocasionando insatisfacción en las y los usuarios por esa causa.

Esta Defensoría está conciente de que muchos de los aspectos señalados a partir de los análisis efectuados en torno a la carretera a Caldera, resultan a la fecha difíciles de modificar, por cuanto existe un contrato en el cual se establecen las condiciones entre las partes contratantes, y un cambio en la ejecución de dicho contrato sin que medie un acuerdo entre las partes podría significar incumplimiento contractual e incluso responsabilidad para el propio Estado. Por ello, la mayor aspiración de la Defensoría consiste en que los puntos señalados sean tomados en cuenta en futuras concesiones, a fin de que estos procesos se ejecuten de la mejor manera posible, y buscando siempre la satisfacción del interés público.

Finalmente, vale rescatar algunas ideas, que formulamos a modo de interrogante, así, ¿Por qué las políticas públicas (si las hay) en materia de infraestructura y transporte no logran alcanzar su potencial para realizar los derechos de las y los habitantes al derecho al desarrollo y a la continua mejora de su calidad de vida?

El estudio aquí concluido nos permite señalar, en términos de lo planteado por Rozas y Sánchez, que la principal causa de esa insuficiente eficacia se encuentra en el entorno político e institucional costarricense, ya sea porque no se diagnostica, no se planifica, no se prioriza, no se ejecuta, o no se fiscaliza la inversión requerida.



# Política Pública en Gestión del Riesgo

Cuando se mira al futuro, atendiendo a los informes elaborados por expertos en la materia de “Cambio Climático”, se puede afirmar que si no se toman medidas para la adaptación a este cambio, las pérdidas serán extremadamente inmensas a nivel mundial. Si no hay interrupción del proceso entre 30 a 40 años, el mundo va a perder un equivalente al 20% del PBI, por el impacto de las sequías, huracanes, inundaciones, por ejemplo. Las estimaciones sobre el aumento del nivel del mar varían significativamente, pero en lo que no hay duda es que este proceso se expresará en un aumento del nivel del mar. También se estima la movilización de 600 millones de personas a causa del estrés ambiental, pero aún el tema no ha sido asumido como prioridad política, a pesar de no ser un tema autónomo ni separado de otros que parecen dominar en el mundo.

Cambio climático, desarrollo sostenible y pobreza indican que hay un desafío para vincular el proceso de generación del riesgo y del desastre con los temas de cambio climático, de desarrollo y de pobreza, además de que no hay que considerar que la temática es un asunto o responsabilidad solamente de una institución de gestión de riesgos o de desastres. El tema va ligado a procesos fundamentales de la sociedad.

El riesgo como proceso social debe ser referido en dos contextos: como riesgo existente afectando de algún modo a las poblaciones (por ejemplo vivir en ámbitos de acción un volcán activo o en zonas inundables) y por lo que hay que atender e intervenir para reducir, limitar y mitigar ese riesgo; en este caso hablamos de “Gestión Correctiva”. Por otra parte, hay que recordar que hace tiempo se hablaba de un ciclo continuo de desastre, habiéndose definido la problemática como desastre y las fases como

fases inevitables del desastre; sin embargo, con el término de “Gestión del Riesgo”, nos encontramos con la gestión en torno al riesgo existente y con la gestión en torno al riesgo a futuro.

Cuando hablamos de amenazas, hablamos de las amenazas naturales y antropogénicas; es decir, de la actividad del ser humano. Con el cambio climático esta separación se pierde, porque se establece un proceso de combinación de ciclos naturales y sociales. Hay amenazas que las mismas personas han creado con sus prácticas, al cortar los manglares o deforestar la cabecera de la cuenca, o cuando se construye una ciudad sin asegurar la descarga pluvial; entonces, la sociedad genera amenazas nuevas, nuevos procesos de erosión o de inundación.

Ante este panorama, nuestro país no se encuentra exento de sufrir cambios importantes producto del fenómeno del “cambio climático”; tanto la temperatura como la precipitación sobre Costa Rica sufrirán alteraciones, los cuales tendrán efecto sobre otros elementos climáticos y estos a su vez, sobre las diferentes actividades productivas y humanas a una escala local y/o nacional, entre estos:<sup>1</sup>

- Se presentarán problemas de desertificación y con ello la disminución de los recursos hídricos superficiales y subterráneos. Los suelos podrán erosionarse, perder humedad y fertilidad, provocando disminución en la producción agrícola y ganadera, lo anterior especialmente en el Pacífico Norte del país. En otras regiones del país, Pacífico Sur y Caribe Central, las fuertes precipitaciones afectarán

<sup>1</sup> <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc17673/doc17673-d.pdf>

- los cultivos con pérdidas por inundaciones recurrentes e intensas y la saturación de agua en el suelo. Sumado a esto, pueden resurgir o incrementarse plagas y enfermedades a plantas y animales.
- Se prevén efectos negativos en la salud humana, el padecimiento de enfermedades predominantemente cardíacas y respiratorias, debido a mayores intensidades y duración de las olas de calor; se prevé un incremento en enfermedades respiratorias, asma, rinitis alérgicas, tanto agudas como crónicas.
  - Las altas temperaturas producirán un ambiente más favorable para algunas plagas y vectores. Se podría presentar un aumento de enfermedades transmitidas por insectos y mamíferos transmisores de enfermedades infecciosas, como por ejemplo el dengue, fiebre amarilla, malaria, paludismo, leptospirosis, entre otros; el dengue y el mosquito de la malaria podrían avanzar hacia áreas geográficas de mayor altitud y dispersarse con facilidad. Los cuadros de diarreas se podrían agudizar principalmente en el Pacífico Norte, la Zona Norte y el Caribe, por la escasez de agua y por las inundaciones que pueden contaminar pozos y fuentes de agua para el consumo humano.
  - Otro aspecto que se puede ver alterado es el ciclo hidrológico. Existen importantes cuencas como las del río Reventazón, río Grande de Térraba y río Grande de Tárcos, que podrán modificar su régimen de escurrimiento, así como el grado de erosión y sedimentación, acentuando los problemas por inundaciones y de aprovechamiento del recurso hídrico para la generación hidroeléctrica, sistemas de riego, acueductos y alcantarillados.
  - Posibles áreas geográficas del país tendrían una reducción de lluvia y consecuentemente disminución en la recarga a los acuíferos. El aumento de temperaturas y estrés hídrico pueden provocar sequías, disminución de los niveles freáticos y mantos acuíferos (agua subterránea). Esto puede ir generando un déficit en la oferta del agua para el consumo humano. La problemática por el acceso al agua se puede traducir en problemas para diferentes sectores: agua potable, generación hidroeléctrica, turismo, agricultura, ganadería, transporte, industria, entre otros.
  - Los desastres por inundaciones o eventos meteorológicos acentuados por el cambio climático pueden destruir e interrumpir los servicios de agua para consumo humano, debido a rupturas de tuberías, contaminación de pozos, sistemas de captación de agua y purificación.
  - Ante el aumento en el nivel del mar, se prevé la intrusión de agua salada a los estuarios, manglares y acuíferos (agua subterránea), afectando significativamente la vida silvestre en estos humedales. Por lo cual a nivel nacional, cantones como Puntarenas, Garabito, Aguirre en el Pacífico Central tendrán fuerte amenaza ante inundaciones costeras. Daños de tal magnitud sobre las costas costarricenses, traerán consecuencias sobre los pobladores que subsisten de la pesca artesanal y la explotación de los recursos en los manglares.
  - El incremento de la temperatura afectará la capacidad de crecimiento de los bosques en muchas regiones. Se espera una disminución de la biodiversidad, una mayor frecuencia e intensidad de los incendios forestales debido a períodos secos más prologados. Estudios en nuestro país han demostrado que el cambio climático traerá cambios significativos en la vida silvestre, cambios en las estructuras poblacionales de aves, reptiles y anfibios. Por ejemplo, uno de estos estudios demuestra que las poblaciones de colibríes en Monteverde, Puntarenas puede disminuir significativamente si continúan los cambios climáticos en el país, lo cual traería serias consecuencias para la polinización de algunas plantas y en general rompería los procesos naturales del ecosistema.

Ante la creciente preocupación por estos impactos, Costa Rica ratificó la Convención Marco de

*“Para afrontar esta realidad y como parte de la “Gestión de Riesgo”, el país tiene la responsabilidad de elaborar una “Estrategia Nacional de Cambio Climático” la cual debe incluir un entramado de políticas y medidas orientadas hacia las áreas prioritarias, identificadas en los inventarios nacionales de fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero, y sus proyecciones; así como integrar en un todo armónico aquellas áreas de políticas prioritarias de la agenda ambiental nacional, entre otras, la protección, conservación y manejo de los recursos naturales, la contaminación del aire y del agua; manejo de desechos sólidos, uso de agroquímicos. (El cambio climático: Causas, consecuencias y la reducción de riesgos de desastre de la Cruz Roja Costarricense, Guzmán Brenes, Luis Augusto, San José; Cruz Roja Costarricense. Proyecto Cambio Climático. Dirección Nacional de Socorros y Operaciones; 2009.)  
Defensoría de los Habitantes, 2010*

las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto como leyes superiores de la República y sigue con la línea de los compromisos internacionales, sobre todo las Convenciones de Naciones Unidas y su Agenda 21; pero también, esa línea adquiere una perspectiva más clara en el ámbito nacional con la aprobación de un número importante de leyes, decretos, acuerdos y actos administrativos.

El objetivo de una “Estrategia Nacional de Cambio Climático” es concertar y mantener un diálogo permanente entre todos los sectores de la sociedad, sobre las políticas y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, con fundamento en cinco ejes principales a trabajar: métrica, mitigación, vulnerabilidad y adaptación, desarrollo de capacidades, sensibilización pública y educación.

Los ejes y su enlazamiento, buscan iniciar un proceso orientado a revertir o a prevenir las tendencias de aumento de los gases de efecto invernadero en la atmósfera; desarrollar bases científicas y técnicas sólidas que permitan, cuantas veces sea necesario, reconfigurar instrumentos de gestión (políticas, planes, programas, proyectos) para poder prevenir, mitigar o adaptarse a los cambios climáticos extremos. Además, pensando en procesos de largo plazo, que se reflejen en una cultura con mayor conocimiento y conciencia ambiental ciudadana, la “Estrategia” debe considerar el aumento en la comprensión de los problemas ambientales actuales y su interrelación con la salud, la economía y el desarrollo de la especie humana, asimismo, intentando mejorar la comprensión de acciones que pueden ayudar a prevenir desastres y una mejor comprensión de los sistemas ecológicos y sociales.

Ninguna comunidad ni organización humanitaria puede asumir los retos que plantea el cambio climático, a menos que se tomen las medidas que contrarresten los efectos de dicho fenómeno. De ahí la necesidad de forjar nuevas alianzas para ser capaces de entenderlos, identificarlos y abordarlos mejor.

Para la reducción de riesgos de desastres, es indispensable contar con capacidad organizativa que garantice una firme estructura territorial, con un mo-

delo de actuación basado en el fortalecimiento de áreas como la proyección hacia las comunidades, la respuesta ante desastres, la reducción del riesgo y el trabajo comunal con énfasis en salud y desarrollo comunitario.

Inevitablemente, el cambio climático es una realidad y sus efectos ya han generado impacto en el mundo<sup>2</sup> y en el país, de ahí la necesidad de actuar pronto y consolidar una “Gestión del Riesgo” a través de una “Estrategia Nacional de Cambio Climático” actuando en forma preventiva, en aquello que todavía es factible y así intentar evitar daños de extrema gravedad e incluso de imposible reparación.

## La Gestión del Riesgo y su impacto en la Atención de Emergencias

En 1969 se promulga la Ley N° 4374 (Ley Nacional de Emergencia), misma que pone en evidencia las amenazas naturales que pesan -desde esa época- sobre Costa Rica, así como la urgente necesidad de atender situaciones de emergencia originadas por eventos de la naturaleza.

*“El programa de reducción del riesgo, dentro de la problemática del cambio climático, debe estar directamente relacionado con el trabajo con las comunidades, buscando la preparación de las mismas a través de capacitaciones en materia de prevención y preparación ante desastres. Lo que se busca es que las comunidades se empoderen de herramientas que utilicen para contrarrestar toda situación adversa que atente contra su seguridad.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010

El incremento en el número de desastres naturales que se han venido produciendo en los últimos años, el deterioro ambiental, así como el reconocimiento mundial de la necesidad de establecer marcos normativos acordes y eficientes para la atención y prevención de

los desastres naturales, llevó a la reforma de la Ley N° 7914 con la aprobación de la Ley N° 8488, (Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo) del 11 de enero de 2006.

Con dicha norma se procuró contar con un marco jurídico ágil y eficaz, que permitiera garantizar la reducción de los riesgos, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia, propiciando una coordinación interinstitucional entre los diversos actores sociales para que participen en la prevención y atención de los impactos negativos generados por los desastres naturales; sin embargo, como todo proceso que involucra un enfoque sistémico, debe ser fortalecido y ejercitado en la práctica institucional y socio-comunal.

2 Ver al respecto: El Cambio Climático y sus implicaciones en América Latina y el Caribe, Capítulo 5, <http://www.eird.org/gestion-del-riesgo/capitulo5.pdf>

Una manera de fortalecer el sistema de gestión del riesgo pasa por el reconocimiento de crear una política de gestión del riesgo, misma que se debe considerar como un eje transversal de la labor del Estado costarricense. Lo anterior constituye un elemento vital, en tanto se debe dejar la idea existente de que la prevención y atención de desastres naturales es una función única y exclusiva de la Comisión Nacional de Emergencias, siendo que, en el marco de sus competencias, cada institución y actor social tiene una tarea importante que realizar.

A partir de lo anterior, se puede decir que los principales retos que se tienen en Gestión del Riesgo son:

1. Evitar la reconstrucción de riesgos: es decir realizar estudios minuciosos de aquellas zonas que no presentan amenazas o vulnerabilidades ante posibles eventos naturales, para que se reubique allí a las personas damnificadas por una catástrofe.
2. Apoyar y empoderar a la población: sea esto entendido como la gestión de contención en principio psicosocial que requieren las personas afectadas y promover actividades que tiendan a fortalecer sus capacidades de desarrollo.
3. Actuar de manera interinstitucional: si bien la coordinación de la atención de emergencias recae en la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), es importante que se entrelacen todas las instituciones que de una u otra manera tienen competencia para participar en la solución de los problemas que genera una catástrofe natural.
4. Se tiene que restaurar y desarrollar las capacidades y el fortalecimiento de la institucionalidad: es decir, las instituciones de respuesta a los eventos naturales deben revisar sus marcos jurídicos y procedimientos ordinarios para que se realicen las modificaciones necesarias para la atención de situaciones extraordinarias, como es el caso de un desastre natural.
5. Fomentar el rol de los actores sociales: si bien es el Estado el primer responsable de atender una emergencia, también debe definirse el rol que otros actores sociales juegan en la red para la solución de los problemas que se suscitan con los eventos naturales. Sean estos actores: enlaces de los gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado.

Esta alianza público-privada, debe tener claro el contenido de la Ley N° 8488, en cuyo texto se destacan las tres fases de intervención ante un desastre natural, a saber:

**Respuesta:** Entendida como el conjunto de acciones inmediatas a la ocurrencia de una emergencia; que procuran el control de una situación, para salvaguardar vidas y obras, evitar daños mayores y estabilizar el área de la región impactada directamente por la emergencia.

**Rehabilitación:** Es el conjunto de acciones orientadas a restablecer las líneas vitales (agua, vías de comunicación, telecomunicaciones, electricidad, entre otras), así como al saneamiento básico, la protección de la salud, la asistencia alimentaria, la reubicación temporal de personas y cualquier otra que contribuya a la recuperación de la autosuficiencia y estabilidad de la población y del área afectada por una emergencia.

**Reconstrucción:** Son las medidas finales que procuran la recuperación del área afectada, la infraestructura y los sistemas de producción de bienes y servicios, entre otros. En general, son acciones que contribuyen a estabilizar las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas afectadas por una emergencia.

Las fases descritas fueron puestas a prueba con el Terremoto de Cinchona, el 8 de enero de 2009, mismas que la Defensoría de los Habitantes durante ese año pudo monitorear por medio de la atención de algunas denuncias y con el seguimiento de las gestiones realizadas por las instituciones estatales encargadas de responder a las necesidades generadas por ese evento sísmico.

Cabe destacar que la **labor preventiva** que se encuentra regulada en el Título IV de la Ley N° 8488, es especialmente fortalecida por dicho marco regulatorio, estableciéndose la responsabilidad estatal de prevenir los desastres y obligando a todas las instituciones públicas a considerar en sus programas los conceptos de riesgo y desastre e incluir las medidas de gestión ordinaria que les sean propias y oportunas para evitar su manifestación, promoviendo alrededor de dicha actividad una cultura de prevención; sin embargo, como se verá más adelante, al día de hoy el accionar preventivo en la atención de desastres presenta serias debilidades en su correcta implementación, lo cual quedó evidenciado en el terremoto de Cinchona.

Es importante resaltar que en la **fase de respuesta** en la atención del evento es donde el país tiene mejor organización y capacidad de intervención. De allí que, en este caso concreto, hubo incluso reconocimiento internacional a la capacidad demostrada en la primera respuesta. Resulta urgente que el país invierta en equipo para el rescate, como

aéreo y otros, pues con la alta vulnerabilidad del país no parece correcto que sigamos dependiendo de la ayuda humanitaria internacional, además que el tiempo de respuesta tiene un efecto directo en la posibilidad de salvar vidas humanas.

En la **fase de rehabilitación** se pudo evidenciar no sólo la ausencia de capacitación y organización tanto del sector público como de la sociedad civil, sino también la falta de protocolos e instrumentos para la instalación y administración de albergues temporales. El tema de coordinación interinstitucional fue otra debilidad detectada en esta fase. No obstante, en el caso que nos ocupa, la respuesta inmediata en cuanto a la rehabilitación de servicios públicos como agua, telefonía y electricidad, post evento, pueden calificarse como altamente positivas, ya que la capacidad de respuesta fue ágil.

Actualmente, se está en la **fase de reconstrucción**, se han planteado alrededor de 17 proyectos habitacionales para la reubicación de las familias damnificadas por el Terremoto y el proyecto de reconstrucción de la Nueva Cinchona, mismo que integra a tres de las comunidades aledañas y pretende, además de dotar de vivienda a las familias, desarrollar proyectos agropecuarios y turísticos para el componente de recuperación económica de la comunidad; sin embargo, la respuesta ha sido lenta.

Ahora bien, en criterio de esta Defensoría, muchos de los daños sufridos por las y los habitantes y las zonas afectadas, pudieron ser minimizados en alguna medida si las instituciones locales, las organizaciones y la comunidad en general hubieran contado con la información adecuada respecto al riesgo en que se encontraban y que había sido identificado por la Comisión Nacional de Emergencias.

Evidencia de esto es también la ausencia de Comités Comunales de Emergencia. Es preocupante que el personal de las instituciones locales claves en la atención de estos eventos, como el personal de salud y educación, así como las municipalidades, no contaban con la capacitación, ni la orientación para actuar en caso de un terremoto, estando la zona definida como de alta sismicidad.

El no contar con este tipo de organización, imposibilitó el uso adecuado de algunas de las disposiciones establecidas, por lo que en la práctica cada comunidad definió el nivel de organización local después del evento, de acuerdo a las posibilidades materiales y liderazgos internos. Esta información fue corroborada por la Defensoría de los Habitantes por medio de entrevistas realizadas a funcionarios

y funcionarias públicos de la zona, así como a representantes de la sociedad civil organizada y otros líderes comunales.

Por otro lado, la atención desarticulada por parte de algunas instituciones condujo a una pérdida valiosa de tiempo; por ejemplo el levantamiento de las listas de las personas afectadas fue un elemento que afectó la capacidad de respuesta, ya que existía poca claridad sobre la responsabilidad centralizada del accionar de las instituciones, por lo que se duplicó el trabajo de recolección de información por no tener unificados los procedimientos, responsabilidades y necesidades entre las instituciones.

Adicionalmente, el funcionamiento de los albergues deja enseñanzas importantes para corregir errores.

*“El no tener un instrumento único de recolección de información de la población afectada, tuvo un efecto negativo en la capacidad de respuesta, se levantaron simultáneamente varias listas que confundieron tanto a la población afectada como a las instituciones involucradas. Además, no se tomó en cuenta la información suministrada por los Centros Educativos, que tenían las listas de las familias que comprendían la comunidad educativa de cada zona y que, en principio, era la más confiable y se pudo evitar que personas inescrupulosas se quisieran aprovechar de la situación para resolver su problema de vivienda.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

Se deben elaborar protocolos de intervención, ágiles y flexibles, que contemplen por ejemplo, la distribución de alimentos, la organización interna, las normas de conducta, las acciones y regulaciones para prevenir situaciones de abuso y violencia en contra de la población menor de edad y mujeres, así como la dirección y coordinación interinstitucional con el sector privado.

Si bien la Defensoría no desconoce que las fases de reconstrucción y rehabilitación después de una emergencia, pueden ser afectadas por aspectos de naturaleza contractual así como presupuestaria, es claro que estos campos de acción deben ser revisados y fortalecidos, siendo que, ante el incremento en el número de desastres naturales reportados, la capacidad institucional costarricense se está poniendo a prueba constantemente, sin que el resultado del ensayo sea siempre satisfactorio.

Además, existen otros aspectos de carácter técnico y de ordenamiento que por su incumplimiento impactan negativamente en la prevención y atención de las emergencias, uno de estos puntos lo cons-

tituye el hecho de que a pesar de que la CNE ha desarrollado un Atlas de amenazas a nivel nacional, mismo que incluye por provincia y cantón amenazas por inundaciones, avalanchas, actividad volcánica, fallas geológicas e inestabilidad de laderas y que con base en dicha información, se han girado una serie de recomendaciones a las instituciones públicas, por ejemplo las municipalidades; estas valoraciones técnicas en muchos de los casos no son tomadas en consideración al momento de autorizar o aprobar proyectos constructivos, por lo que dicho accionar impacta negativamente en la acción preventiva del Estado.

En tanto los mapas de amenazas no estén incorporados en los planes reguladores locales y en planes regionales, se continuará promoviendo, por omisión, el impacto y los efectos de los desastres naturales al otorgarse permisos o tolerar la permanencia de las personas en zonas que, previamente se conoce, tienen una alta propensión o vulnerabilidad ante eventos naturales.

La Defensoría de los Habitantes, como resultado de la experiencia en la tramitación de múltiples solicitudes de intervención e investigaciones realizadas en el ámbito municipal, ha podido observar que en los gobiernos locales no se tienen claras las competencias de la CNE ni tampoco pareciera estar clara la responsabilidad de las municipalidades en todas las fases de intervención ante los desastres naturales.

Ante esa realidad, es importante mencionar que la CNE en su función de órgano rector de la prevención de riesgos y preparativos para atender situaciones de emergencia, debe procurar reducir los factores de amenaza y vulnerabilidad para las personas, los bienes, los servicios y el ambiente. No obstante, se debe dejar claro que este órgano de desconcentración máxima del Ministerio de la Presidencia, no tiene la función única y exclusiva de hacerse cargo de la prevención y atención de los desastres naturales del país.

Para la Defensoría, es importante subrayar que el financiamiento para la atención de emergencias por medio de la CNE, se justifica y procede cuando el mismo se encuentra dentro de los planes generales de emergencias (PGE), cuyo contenido involucra el efecto de causalidad, las acciones y la inversión a realizar.

Ha sido característico que aún cuando algunos eventos que no están incluidos dentro de los PGE, las municipalidades insisten en solicitar el financiamiento de obras por esta vía; además, como se indicó anteriormente, no se toman en cuenta

los criterios técnicos de la CNE sobre la identificación de las zonas de alto riesgo por inundaciones, cauces de ríos, fallas geológicas e inestabilidad de laderas a la hora de autorizar o aprobar proyectos constructivos.

Dos acciones importantes que, desde el punto de vista de la Defensoría podrían colaborar a generar una política pública que prevenga estos problemas, se relacionan con la posibilidad de incorporar en los planes reguladores la identificación de las zonas que tienen una alta probabilidad de ser impactados por eventos naturales, así como seguir los lineamientos señalados por la CNE en cuanto existan zonas de alta vulnerabilidad; tales como:

1. Evitar la concesión de permisos de construcción sobre laderas de fuerte pendiente o al pie de las mismas; igual restricción se debe aplicar para sectores donde existen antecedentes de inestabilidad o fallas geológicas.
2. En sectores donde existen fallas geológicas, es importante mantener una franja de no construcción a ambos lados de la traza de falla.
3. Brindarle seguimiento a los permisos de construcción o intervenir los mismos en los casos que se compruebe que la práctica constructiva o la calidad de los materiales no es la más adecuada, de tal manera que garantice su resistencia a los sismos, así como garantizar el cumplimiento de las normas constructivas.
4. Controlar los permisos de construcción sobre rellenos, pues en general éstos no reúnen las condiciones adecuadas para ello.
5. Considerar aquellas áreas vulnerables a los diferentes desastres cuando sean planeadas y diseñadas obras de infraestructura de importancia comunal (rellenos sanitarios, acueductos, caminos, etc.)

Asimismo, es importante tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución Política cuyo contenido señala que: *“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal...”*. Esto con el fin de que las municipalidades se preocupen por advertir oficialmente a todas aquellas personas que han ubicado su residencia en zonas vulnerables, sin los respectivos permisos municipales, sobre los riesgos que están asumiendo ante la evidente posibilidad de eventos naturales que pongan en riesgo su integridad física y la de sus familiares.

Ante este panorama, los gobiernos locales tienen la responsabilidad y oportunidad de realizar un análisis integral de la problemática originada en

los eventos naturales. Es necesario que las autoridades municipales estructuren un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que involucre a la misma CNE en la elaboración de estudios técnicos, al MINAET y al MOPT con la posibilidad de aportar no sólo estudios técnicos adicionales sino también maquinaria, al MIVAH y al IMAS en cuanto a la necesidad de reubicación de pobladores de zonas de alto riesgo.

La prevención constituye uno de los instrumentos más eficientes y efectivos para lograr la adecuada atención de los desastres naturales; lo cual en el caso propiamente de la CNE, ha sido indicado por la Contraloría General de la República (CGR) como uno de los aspectos que impactan negativamente en el Sistema Nacional para la Atención de las Emergencias.

En forma contundente, el Informe DFOE-PGAA-IF-15-2009 de la CGR, concluye que en materia de prevención, la CNE no ha hecho uso de los instrumentos que le faculta la ley a fin de promover y ejecutar los lineamientos de política pública que permitan tanto al Estado Costarricense como a los distintos sectores de la actividad nacional, incorporar el concepto de gestión del riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas del desarrollo.

La CNE no ha ejercido con la efectividad requerida su función de rectoría en materia de prevención y coordinador del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, con lo cual el Estado no ha logrado una articulación integral, organizada, coordinada y armónica del citado Sistema.

Además, se indicó en esa oportunidad que el país no cuenta con una política de gestión de riesgo mediante un modelo sostenible y preventivo en la que se articulen los instrumentos, programas y los recursos públicos de todo el Estado Costarricense en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar el impacto de los desastres por medio de la prevención y mitigación y dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica. Si bien la CNE a inicios de año presentó a la comunidad el Plan de Gestión del Riesgo, conviene hacer un monitoreo y revisión constante de dicho instrumento a efecto de que el mismo se adapte a las necesidades del país y se constituya en una herramienta efectiva que refleje la realidad nacional en materia de atención de riesgos y amenazas.

Los problemas señalados por la CGR quedaron evidenciados en la zona del terremoto, en las en-

trevistas realizadas por personal de la Defensoría a funcionarios y funcionarias del Sector Educación y Salud, de las Juntas de Educación, de las Asociaciones de Desarrollo, así como funcionarios y funcionarias de municipalidades y otros, de la zona afectada.

Los comités de emergencias, básicos para la reducción del riesgo y atención de la emergencia, en la mayoría de los casos no existen como se indicó y, como bien expone la Contraloría, ninguno tiene existencia jurídica, por que no se ha cumplido con las regulaciones legales. Eso evidencia que el instrumento normativo aprobado no ha sido puesto en práctica, que el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo está lejos de funcionar como la letra de la ley lo establece y que el tema preventivo debe ser de atención prioritaria, siendo lo anterior uno de los mayores problemas o deficiencias encontradas, que deben convertirse en desafíos para los próximos años.

Aunado a ello, pese a que la CNE dispone de un Sistema de Información de Emergencias para fortalecer la gestión del riesgo a nivel nacional, éste no ha sido sometido a una evaluación sistemática, lo cual imposibilita conocer realmente si la información que contiene responde a las necesidades que en materia de prevención y atención de emergencias requiere el país, o es la idónea para una adecuada toma de decisiones por parte de las autoridades e instancias que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

La Defensoría considera que la prevención sigue siendo la fase que mayor atención requiere; la prevención de riesgos es un proceso continuo y coordinado que involucra a las comunidades y al Sistema de Gestión de Riesgo en Costa Rica.

En esta fase, es importante hacer mención al tema de la dotación de vivienda a las familias damnificadas, ya que se presentan serias dudas en cuanto 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).

Conviene indicar que la Defensoría ha llamado la atención en otras ocasiones, en punto al tiempo de respuesta en cuanto a la solución de vivienda en situaciones ordinarias, siendo que el mismo suele ser muy largo, generándose incertidumbre para las familias beneficiarias. No obstante lo anterior, y a pesar de que el Estado no contaba con un protocolo para atender el tema de vivienda, en 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, tal es el caso de las 37 familias que fueron reubicadas antes del mes de mayo del 2009, así como la identificación de 14 proyectos habitacionales donde serían reubicadas alrededor de 245 familias.

La conformación de una Comisión Técnica permitió que se realizaran estudios en 40 terrenos para determinar si los mismos eran aptos para el desarrollo de los proyectos habitacionales.

Lo anterior, ha permitido constatar que tanto el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos como el Banco Hipotecario de la Vivienda han procurado brindar una solución de vivienda a la mayor cantidad de familias afectadas que cumplan los requisitos de ley, de conformidad con los requerimientos legales. Ahora bien, es claro que lo acaecido deja ver como una debilidad nacional el no contar con protocolos previamente definidos para atender situaciones como la acontecida, por lo que se carece de una política nacional en ese sentido y se tiene que recurrir a los procesos ordinarios para brindar una solución expedita.

Entre las debilidades que el proceso ha permitido evidenciar, se encuentran los problemas presentados en la confección de las listas de las personas damnificadas, por cuanto estas se hacían con el aporte de cada una de las instituciones que de una u otra manera se acercaron a la zona a brindar su colaboración. Se obtuvo también información que aportaron voluntarios del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y estudiantes de la Universidad de Costa Rica que realizaban trabajo comunal universitario. Todo ello generó que existieran varias listas de personas damnificadas circulando en la zona y entre las instituciones, provocando mayor incertidumbre entre las personas afectadas sobre si estaban o no en las mismas y si serían sujeto de ayuda estatal.

Si bien es cierto, la situación acaecida ha permitido tomar medidas correctivas para posteriores acontecimientos, especialmente en cuanto a la elaboración unificada de las listas de afectados, es claro que la descoordinación inicial generada en cuanto a este tema ha provocado que, al día de hoy, existan personas que denuncien no haber sido incluidas en las listas, o bien estar en unas y en otras no. Esto ha generado un retraso en el proceso, dado que las instituciones, en caso de duda, han tenido que verificar los diferentes casos presentados sobre los que exista alguna duda o problema.

Ante la tragedia de la magnitud del terremoto de Cinchona, la problemática socioeconómica de la zona de Fraijanes se ha visto acentuada. Esto quiere decir que paralelamente a las pérdidas que se cuantificaron en viviendas totalmente dañadas, se suman familias que previamente vivían en tres de los precarios existentes en la región. Algunas de estas familias se trasladaron a vivir al campamento de Poasito, con el fin primordial de obtener una vivienda. Ante estas situaciones, tanto el BANHVI como el MIVAH han tomado acuerdos para resolver la carencia de viviendas en estos poblados, por lo que se pretende incorporar a las familias que viven en los precarios en proyectos habitacionales que se desarrollarán en la zona.

*“Uno de los problemas que se han tenido que afrontar, es el referido al cumplimiento de la normativa ordinaria prevista para brindar soluciones de vivienda, misma que en mucho no contempla de forma integral situaciones como las que se han tenido que atender, tales como personas con beneficios otorgados con anterioridad; o bien, que no son propietarios de los terrenos donde habitan. El tratamiento de situaciones de excepción bajo un sistema de normalidad ha sido el mayor obstáculo con el que se ha encontrado la institucionalidad costarricense.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

De toda la información suministrada por las instituciones y particularmente por el BANHVI, se puede deducir que en materia de bonos de vivienda, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, no está preparado para brindar soluciones para una emergencia. Es decir, que se brindan soluciones ordinarias a situaciones extraordinarias, lo que ha llevado a las instituciones a flexibilizar las disposiciones reglamentarias para atender los diferentes casos, careciendo el país de una política pública clara en la atención de estos acontecimientos.

Asimismo, durante el proceso de atención de la emergencia, la Defensoría puso especial interés en las posibles vulneraciones que se podían cometer en contra del Derecho a la Educación, el cual se encuentra consagrado en la Convención de los Derechos del Niño de 1990 y el Código de Niñez y Adolescencia Ley N° 7339. En ese sentido, de la participación que tuvo este órgano defensor, se procedió a analizar aquellos aspectos que mediaron en la respuesta estatal y socio-comunal posterior a la emergencia, así como los múltiples riesgos que atentaban contra la continuidad del curso lectivo 2009, ello debido principalmente a los daños estructurales en varios centros educativos de la zona.

El objetivo de la intervención fue evaluar el trabajo institucional y socio-comunal que se realizó con miras al reestablecimiento del derecho a la educación de las personas menores de edad pertenecientes a las zonas afectadas, partiendo de la premisa que la exigibilidad de este derecho supone la conciencia de que este es un bien público; es decir, un derecho social de todas las personas y no servicios discrecionales que el Estado concede según la disponibilidad de recursos.

La Defensoría de los Habitantes realizó una serie de indagaciones, que posteriormente constató mediante inspecciones de campo, sobre la actuación de las autoridades del Ministerio de Educación y la Comisión Nacional de Emergencias; posterior a la emergencia suscitada. En ese sentido, fue necesaria la implementación de una serie de coordinaciones para garantizar el inicio efectivo del curso lectivo 2009, lo cual implicó fundamentalmente recurrir a obras de reparación temporal de las estructuras altamente dañadas como medida alternativa.

*“El accionar estatal posterior a la emergencia, en lo referente a la habilitación de la infraestructura educativa afectada, estuvo lleno de “baches” procedimentales y de falta de uniformidad en los procedimientos, lo cual se incrementó por la falta de coordinación entre las instituciones, situación que fue impactada de forma negativa debido a que la atención a los problemas por parte de las entidades, desconoció la declaratoria de emergencia y siguió el camino ordinario de los trámites administrativos burocráticos propios de la institucionalidad costarricense.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

Se procedió a solicitar al Ministerio de Educación, un informe sobre la totalidad de los Centros Educativos afectados, el plan de reparación o construcción y los presupuestos asignados para ello y luego de las inspecciones en cada uno de los centros educativos, se constató la información suministrada y se evaluó el nivel de organización social tendiente al seguimiento de los compromisos asumidos por el Ministerio de Educación, toda la información recopilada fue analizada siguiendo el modelo planteado por la Ley Nacional de Emergencia, en apego a las fases para la atención.

En cuanto a la primera fase de intervención, se puede destacar que el terremoto ocurre en período de vacaciones, lo cual redujo el riesgo de una tragedia mayor en los centros educativos, teniendo en cuenta el daño evidente que sufrió la infraestructura educativa de la zona; el Ministerio de Educación reaccionó en esta etapa de forma diligente y logró mitigar el atraso en el inicio del curso lectivo.

Sin embargo, si bien en la primera fase el Ministerio de Educación logró solventar temporalmente las necesidades de infraestructura, la etapa posterior experimentó una dinámica diferente, ya que se

presentaron una serie de trámites burocráticos que obstaculizaron la labor de reconstrucción y se evidenció la falta de una política pública flexible que permitiera la coordinación entre instituciones, además de un debilitado proceso de seguimiento por parte de la sociedad civil afectada, lo cual en gran medida se produjo por la falta de información ágil y oportuna de las instituciones.

El reclamo generalizado de la comunidad afectada fue que prevaleció la falta de claridad en los procedimientos y la organización logística de parte de las instituciones. Si bien la Defensoría no desconoce el esfuerzo personal de muchos funcionarios y funcionarias del MEP que no dejaron de insistir

en la mejora de sus entornos, aún sin estar en período lectivo, el clamor de dichos funcionarios y funcionarias destaca que no fueron tomados en cuenta como fuentes fidedignas de información por parte de los personeros institucionales que ingresaron a las zonas afectadas y que no existieron protocolos o procedimientos estandarizados que definan las pautas a seguir en caso de otra

emergencia, situación que plantea la incógnita de si existe una política pública aplicable para las emergencias de gran magnitud y que ésta sea de conocimiento de las comunidades.

En criterio de la Defensoría, en la primera fase de la emergencia, la comunidad no estaba preparada para enfrentarla, no había una organización clara por parte de la Comisión Nacional de Emergencia localmente, lo que derivó en desorganización y provocó que no se diera un adecuado manejo de la logística.

El terremoto de Cinchona constituye uno de los desastres naturales más importantes que ha impactado a la sociedad costarricense y que en gran medida ha puesto en duda los procesos de atención de emergencia de desastres naturales, particularmente en lo que tiene que ver con la prevención, la coordinación y la preparación que tanto instituciones y sociedad civil deben contar para minimizar los efectos negativos de un evento como el ocurrido el 8 de enero de 2009.

El diagnóstico que se puede realizar sobre la atención del terremoto, si bien evidenció algunos aspectos

tos positivos, sobre todo en el primer impacto del evento, también debe poner en alerta a las autoridades públicas encargadas de coordinar y planificar la atención de desastres naturales, sobre la necesidad de mejorar los procesos de capacitación y organización tanto del sector público como de la sociedad civil, siendo importante para ello el establecimiento de un programa permanente de capacitación y formación en temas de desastres.

Asimismo, resulta urgente e inaplazable la necesidad de constituir los Comités Locales de Emergencia y nombrar a sus representantes debidamente capacitados en el tema de atención de desastres, debiéndose regular claramente los niveles de responsabilidad y dirección interna que se seguirá en la atención de la emergencia; resulta necesaria la capacitación a nivel regional de los entes municipales en materia de desastres naturales y urge establecer una serie de protocolos de atención de emergencias que busquen orientar tanto el accionar público como privado de los tomadores de decisiones según sea su grado de responsabilidad, evitando la duplicidad de trámites, estableciéndose los pasos a seguir en cada situación, tal es el caso de la creación de protocolos para la instalación y administración de albergues temporales, para la distribución de alimentos, para prevenir situaciones de abuso y violencia en contra de la población menor de edad y mujeres en albergues, entre otros.

### Algunas omisiones en las políticas de respuesta interinstitucional ante desastres naturales

Otra política específica cuyas deficiencias –constatadas por la Defensoría- tienen un importante efecto en la exclusión de colectivos diversos en situaciones de especial vulnerabilidad, tiene que ver con las políticas de respuesta interinstitucional a las necesidades de grupos y personas damnificadas tras la ocurrencia de desastres naturales.

En estos casos, las personas damnificadas proceden de diversos estratos socioeconómicos, género, etnia y edad, entre otras particularidades, pero comparten las privaciones materiales y humanas que sobrevienen con las catástrofes, generalmente impredecibles pero comunes en toda la geografía nacional.

La Defensoría ha constatado una serie de deficiencias en dicha política pública, relacionadas con la deficiente coordinación entre diferentes instituciones y dependencias tanto nacionales como locales, todo lo cual incide en una débil y con frecuencia

inoportuna atención estatal a las personas damnificadas, y el consecuente agravamiento de la exclusión que han de enfrentar dichas personas tras la ocurrencia de los desastres.

Un claro ejemplo de lo anterior es la incomunicación de las poblaciones debido a la inhabilitación de infraestructura vial, tal como puentes y vías públicas, como consecuencia de incidencias como las “cabezas de agua” o inundaciones, entre otros. Las afectaciones de derechos más usuales que se presentan en estos casos son la vulneración al derecho a la educación, a la salud, al comercio y a la recreación, de ahí la urgencia de que la intervención estatal antes y después de los eventos resulte ágil y eficaz, y contemple en toda su dimensión las necesidades de la población afectada.

*“Sumado a los aspectos de descoordinación inicial, originados por la falta de información, el terremoto dejó claro que el país continúa con una visión anquilosada en temas de flexibilidad y atención urgente de desastres naturales y emergencias; es decir, el Estado continúa dando respuestas ordinarias a problemas extraordinarios que requieren un accionar rápido y expedito, sumando trámites innecesarios y plazos excesivos para dar respuestas a seres humanos que en su gran mayoría lo han perdido todo, por lo que el enfoque actual burocrático y tradicional en la atención de situaciones de emergencias no contempla a plenitud los derechos fundamentales en juego y las necesidades humanas esenciales, tales como alimentación, salud y vivienda digna.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

En este sentido, se debe advertir que el enfoque de atención de emergencias predominante, repercute en el agravamiento de la condición de pobreza de un segmento importante de la población afectada, especialmente aquella que no tiene medios para adquirir una vivienda digna en sitios seguros y por tanto se ve obligada a instalarse nuevamente en las márgenes de ríos que se desbordan o en laderas que se precipitan por las fuertes lluvias o los frecuentes sismos, con lo que continúan expuestos a consecuencias fatales a pesar de las declaratorias de inhabilitabilidad que en la práctica no solventan su situación de exclusión y pobreza.

Por otra parte, si bien el ámbito de “reacción” por parte de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), ha sido bien calificada incluso a nivel internacional, se aprecia una gestión deficiente tanto en lo relacionado con la prevención como respecto a las acciones posteriores para contribuir a restablecer condiciones normales para las comunidades afectadas, en

parte por los problemas canalización de necesidades a través de los Comités Locales.

En línea con lo anterior, durante el período comprendido en este Informe, se ha constatado un reiterado desconocimiento por parte de habitantes y comunidades sobre el procedimiento a seguir para solicitar la reparación de infraestructura dañada con ocasión de un desastre natural. Las personas plantean las solicitudes de intervención ante la CNE, sin considerar si las obras fueron o no contempladas en el decreto de emergencia dictado al efecto, que contiene un Plan de Inversión elaborado por la CNE en coordinación con las respectivas municipalidades.

Adicionalmente, de los informes se obtuvo información sobre importantes deficiencias de la CNE en prácticas operativas-administrativas como la adquisición de materiales y suministros, muchos de los cuales fueron embodegados en lugar de utilizarse en las reconstrucciones requeridas para restaurar el bienestar y seguridad humana de las comunidades.

Por último considera la Defensoría que la CNE debe revisar sus mecanismos de vinculación con las comunidades y fortalecer sus relaciones con los gobiernos locales, los comités regionales y los comités locales de emergencia, para agilizar los tiempos de respuesta ante desastres naturales y el seguimiento a obras emprendidas y así evitar que se sean vulnerados los derechos de las y los habitantes.

### **Acciones pendientes para la inclusión social de personas damnificadas**

En relación con esta compleja temática, que como se indicó involucra a grupos y personas de muy diversa condición y que exige respuestas ágiles por parte de las instituciones involucradas, la Defensoría considera urgente desplegar un esfuerzo masivo de divulgación a la sociedad en general y de capacitación a determinados actores locales, con el fin de clarificar las competencias asignadas por ley a la CNE e instruir sobre procedimientos y plazos para atender sus necesidades.

Como parte de este esfuerzo de educación, la CNE debe disponer los ajustes internos necesarios para responder y orientar oportunamente las solicitudes de habitantes sobre aspectos que no estén incluidos en los respectivos decretos de emergencia o que carezcan de otros requerimientos y formalidades, con lo cual se evitará generar falsas expectativas entre la población que posteriormente se traducen en denuncias ante este órgano de control. En este mismo sentido, es necesario que la CNE agilice las

respuestas debidas ante consultas de la Defensoría en la tramitación de quejas sobre su desempeño.

*“Sin duda las acciones de evacuación y habilitación de albergues temporales constituyen medidas insuficientes para reinsertar a las personas afectadas por desastres naturales a la dinámica social y económica, y por tanto reproduce patrones de exclusión que se convierten en círculo vicioso.”  
Defensoría de los Habitantes, 2010.*

Por su parte, considera la Defensoría que la CNE debe revisar sus mecanismos de vinculación con las comunidades y fortalecer sus relaciones con los gobiernos locales, los comités regionales y los comités locales de emergencia, para agilizar los tiempos de respuesta ante desastres naturales y el seguimiento a obras emprendidas.

Finalmente, es indispensable revisar y mejorar las prácticas y protocolos de inventario de materiales y suministros, con el objeto de superar las deficiencias recientes en este ámbito, que fueron apuntadas anteriormente.



# Políticas Públicas para la Gestión del Recurso Hídrico

## El Derecho humano de acceso al agua: marco jurídico

El Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en su artículo 11 el deber de los Estados de reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia. Este reconocimiento va íntimamente ligado al acceso efectivo al agua potable, tomando en consideración que el preciado líquido resulta indispensable para la vida. En ese sentido, la Observación General No. 15, realizada el 29 de noviembre del 2002, por el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, determinó que el derecho humano al agua potable suficiente y salubre es una precondition a la realización de todos los derechos humanos.

Esta precondition referida tiene su sustento en la relación irreversible entre el derecho al agua, como fundamental para la dignidad, la vida humana y por supuesto, la salud. Al respecto, conviene señalar que tal y como lo ha establecido la Observación General No. 15 arriba citada, existen una serie de factores que se deben aplicar en cualquier circunstancia en el ejercicio del derecho al agua, y ante todo que la institucionalidad pública debe hacer efectivos a través de las políticas públicas necesarias para lograr dicho cometido.

Estos factores son: a) La disponibilidad: el acceso al agua debe asegurar un mínimo absoluto de 20 litros por día por persona, siendo lo deseable entre 40 y 50 litros. b) La calidad: el agua debe respetar los estándares internacionales de calidad tanto para uso doméstico como otros usos. Además, debe tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso

personal o doméstico. c) La accesibilidad: la fuente del agua para consumo debe estar ubicada en un lugar seguro y de fácil acceso para la población; además debe estar al alcance económico de toda la población sin discriminación alguna.

En el caso costarricense, la Constitución Política reconoce en sus artículos 121, inciso 14, y 140 la condición del agua como bien de dominio público. En la misma línea la legislación ordinaria recoge dicha característica, especialmente en el artículo 264 de la Ley General de Salud y 50 de la Ley Orgánica del Ambiente. Conviene hacer una inicial acotación en cuanto a que Costa Rica no reconoce expresamente el derecho al agua como un derecho humano, siendo que no es sino a través de la jurisprudencia de la Sala Constitucional que tal interpretación ha cobrado cabal vigencia, estando pendiente la declaratoria e incorporación formal en la Constitución Política del Derecho Humano al Agua.

Esta incorporación permitiría no solo reforzar la importancia de contar con una gestión adecuada del recurso hídrico, sino también la relación que el derecho humano al agua tiene con los demás derechos humanos, no solo con los que tradicionalmente se le vinculan, sea el derecho a la vida y a la salud principalmente. Asimismo, se presentan otros retos en torno a la constitucionalización formal del Derecho Humano al Agua, tales como la creación de condiciones necesarias para que se genere una efectiva gobernanza en torno al tema, con políticas públicas consistentes y técnicamente fundamentadas, y la efectiva participación ciudadana en los temas hídricos.

De esta forma, cobra especial importancia determinar si con el marco jurídico existente en Costa Rica,

la tutela efectiva del agua ha sido suficiente y más aún, si la institucionalidad creada para tales efectos permite la protección y desarrollo de este derecho, lo anterior tomando en consideración la inexistencia expresa del derecho humano de acceso al agua en la Constitución Política.

Conviene señalar que el Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2010<sup>1</sup>, tuvo como punto de partida los problemas que afronta el país en materia de gestión de los recursos hídricos, especialmente el caso de la vulnerabilidad de los acuíferos, así como la descarga de aguas servidas sin ningún tratamiento. En ese sentido, se consigna que el sistema de saneamiento de aguas actual apenas cubre un 50% de la población en el Área Metropolitana y un 25% en todo el país. Únicamente el 4% de las aguas residuales reciben algún tipo de tratamiento, contándose con la cuenca del Río Grande de Tárcoles como la más contaminada de Centroamérica<sup>2</sup>.

Este diagnóstico reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 es ratificado principalmente en lo relativo a los principales problemas de gestión del recurso hídrico que enfrenta Costa Rica, en el Informe presentado por la Relatora Especial del Agua y Saneamiento de Naciones Unidas, con ocasión de la visita realizada al país<sup>3</sup>, quien concluye, entre otras cosas que resulta de urgencia reformar y actualizar la normativa jurídica sobre el recurso hídrico, para que garantice el acceso suficiente, seguro, aceptable, accesible y a un costo razonable, es un derecho humano fundamental y pre-requisito para el disfrute de los demás derechos humanos. Refiere también la relatora los retos país en materia de crear una gobernanza hídrica, con instituciones con competencias muy definidas, así como que respondan a los conflictos sociales que se presentan, cada vez más frecuentemente, por el agua.

Es así como existe consenso en determinar como especiales, problemas que actualmente se afrontan en la gestión integrada del recurso hídrico los siguientes:

- Falta de una legislación moderna y acorde a las necesidades actuales en materia de recurso hídrico.

1 Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006- 2010 / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, C.R : MIDEPLAN, 2007.

2 Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010. Pág. 74.

3 De Albuquerque, Catarina. 2009 Mission to Costa Rica. Geneva: Human Rights Council.

- Un marco institucional disperso, con choques de competencias entre las instituciones.
- Ausencia o debilidad en los criterios técnico-científicos que deben fundamentar la toma de decisiones en materia de recurso hídrico, generando o promoviendo el desabastecimiento en algunas regiones del país.
- Escasa participación ciudadana en los procesos de gestión del recurso hídrico y la toma de decisiones en los mismos.
- Calidad del agua: necesario control del líquido tanto bacteriológico como fisicoquímico, para detectar presencia de plaguicidas, hidrocarburos, metales, etc).

Ante esta problemática, ¿cuál ha sido la respuesta estatal para atender la misma? Procede analizar lo planteado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, como en las políticas públicas específicas emitidas. Asimismo, el análisis de las denuncias recibidas en la Defensoría durante el año 2009, permite evaluar el avance, en caso de existir, que se haya dado en la atención de los problemas identificados.

*"Asimismo, se reconoce en el referido Plan que la gestión hídrica hasta la fecha ha sido fragmentaria y dispersa, sin que exista una visión integrada de la misma, ni la rectoría efectiva por parte del Ministerio del Ambiente que guíe la aplicación de la normativa en materia hídrica por parte de todas las instituciones involucradas (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; Municipalidades; Empresas Privadas concesionarias del servicio, entre otras). Es así como el país cuenta aún hoy con una Ley de Aguas de 1942, misma que ya deviene en obsoleta y que coexiste con otras leyes como las mencionadas, que impiden generar una gestión del recurso hídrico de una forma integral."*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010.

## La gestión integrada del recurso hídrico: un reto país

La realidad referida antes ha generado que el país se plantee como una urgente necesidad la revisión y reforma de la normativa en materia de gestión integral del recurso hídrico, siendo que desde el año 2001, se inicia una discusión sobre la necesidad de un nuevo marco legal, lo cual generó una serie de proyectos de ley que se funcionaron en uno solo y que no ha logrado avanzar en la corriente legislativa, tal y como posteriormente se comentará.

Es así como el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se impuso como desafío en materia de recur-

so hídrico el “*hacer posible la gestión integrada y sostenible del recurso hídrico dentro de un marco legal e institucional renovado*”.

Para lograr este desafío se propuso como meta el elaborar y poner en ejecución un Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH) compatible con los postulados del desarrollo humano sostenible, dentro del marco de una Ley del Recurso Hídrico integral y moderna<sup>4</sup>.

Se plantea que el Plan Nacional de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, permitirá contar con un inventario nacional de las aguas subterráneas, con los balances hídricos por cuencas hidrográficas, con estudios para el manejo integral del agua en las zonas costeras, con la identificación de las zonas de protección y zonas de recarga acuífera de las áreas más vulnerables del país, con un programa de inversión en infraestructura para la distribución del recurso hídrico de acuerdo a las necesidades de las zonas urbanas y de los sectores productivos, entre otros resultados esperados. Asimismo, se refiere que dicho plan establecerá los mecanismos de rectoría y colaboración con las entidades relacionadas con el recurso hídrico de tal forma que, entre todas, se elabore el plan de acción requerido y por medio del IFAM, se apoye a las municipalidades para fortalecer su participación en la planificación de la gestión del recurso hídrico y en la prestación de los servicios de agua y saneamiento que les corresponde.

Como compromiso político se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo, el reformular el Proyecto de Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa (Expediente legislativo No. 14.585), proponiéndose impulsar la aprobación de un texto viable desde el punto de vista técnico, social, ambiental y económico, para lograr un instrumento jurídico moderno que permita dotar al país de una moderna y efectiva política hídrica.

Al respecto, para febrero del 2010, el Ministerio de Planificación Nacional reporta que la meta de elaboración del Plan se cumplió en el año 2007, con la promulgación del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, quedando pendiente el inicio de los talleres regionales de socialización, así como la elaboración de los convenios de cooperación entre las instancias competentes que permitan, a cada una, asumir las tareas que le corresponden.

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 81.

No se obtuvo el mismo resultado positivo ya que en cuanto a su aprobación de la Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, misma que continúa en conocimiento de la Asamblea Legislativa. De esta forma, el objetivo planteado de “*hacer posible la gestión integrada y sostenible del recurso hídrico dentro de un marco legal e institucional renovado*”; no se considera alcanzado, en tanto se está ante un Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico y sus Políticas, que no está respondiendo a un marco legal renovado, siendo que el mismo no ha sido aprobado. De esta forma, el procedimiento se revierte, empezando el país por aprobar un Plan Nacional, políticas públicas y luego un marco normativo general, cuando la lógica impone lo contrario.

En todo caso, conviene analizar lo establecido en el referido plan, así como cuánto responde el mismo a los problemas identificados como de mayor impacto en la gestión del recurso hídrico.

#### • El Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico y sus políticas

El Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos<sup>5</sup> plantea que el Estado no puede permitir la ingobernabilidad de un recurso tan importante y vital para el desarrollo como lo es el agua; que la situación conflictiva en relación a la gestión del agua es producto de la falta de claridad de competencias y roles institucionales, y de una legislación marco que ha sido superada. Para evitar la situación conflictiva se considera necesario un enfoque de **Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**. También se plantea en este plan que se visualiza el acceso al agua “*como un potente vector de desarrollo*”.

En el documento de Política Hídrica Nacional<sup>6</sup> se plantea nuevamente la problemática referida a la falta de gobernabilidad como obstáculo para el aprovechamiento del recurso hídrico, producto de ello es la falta de claridad de competencias; situación que se ve agravada por la existencia de una legislación marco antigua y basada en paradigmas superados.

Consigna el PNGIRH que a lo largo de su proceso de construcción surgieron temas relevantes para alcanzar los objetivos de éste, para cada uno de los cuales se fijó a la vez un objetivo y las acciones

<sup>5</sup> Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. San José, 2008.

<sup>6</sup> Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Política Hídrica Nacional. San José 2009.

para alcanzarlo. Estos temas se dividieron en cinco ejes de implementación, a saber: a) fortalecimiento institucional; b) desarrollo de capacidades; c) infraestructura en recursos hídricos; d) protección real del recurso hídrico; y e) calidad de aguas y saneamiento.

Por su parte, la Política Hídrica Nacional, es el marco de acción del sector hídrico para permitir atender y solventar a largo plazo los problemas en la gestión del agua. Son principios rectores de la política hídrica: el derecho humano fundamental de acceso al agua potable y saneamiento básico; el agua como bien de dominio público; el enfoque integral del manejo del agua; la prioridad del uso del agua para consumo humano; el reconocimiento de la cuenca como unidad básica territorial de planificación y gestión; el valor social, ambiental y económico del agua, el aprovechamiento sostenible del agua; la participación de los actores sociales en la gestión del recurso hídrico; la internalización de los costos ambientales y sociales de la contaminación. Son ejes transversales que orientan la política hídrica, las estrategias y la acción gubernamental relativa al agua como recurso, infraestructura, gestión, demanda y el enfoque de género. Estos principios se ven reflejados tanto en el marco de los lineamientos estratégicos establecidos, así como en sus objetivos y acciones estratégicas.

Al respecto, conviene hacer la observación que este principio rector de la política hídrica del derecho al acceso al agua como derecho humano, debe estar contenido no sólo en la misma, sino en la Constitución Política y en la Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, ambas deudas que tiene el Estado Costarricense y que serían las que consolidarían el esfuerzo que se ha iniciado con la elaboración de dichas políticas.

Si bien es cierto, tanto el PNGRH como la Política Hídrica son instrumentos de reciente aprobación e incipiente divulgación, conviene señalar que recogen los temas que por años se han considerado deben ser retomados en la revisión de la normativa existente. Ahora bien, siempre es una debilidad latente el hecho de que se cuente con ambos ins-

trumentos sin que los mismos estén amarrados a un marco normativo previamente definido.

#### • Política hídrica con enfoque de género

Conviene hacer especial referencia a la transversalización propuesta en toda la política hídrica del tema de género. En ese sentido, es necesario indicar que en los procesos de socialización, conviene diferenciar los intereses y roles de los hombres y mujeres con respecto al tema del agua. Al respecto, señalan las personas expertas en el tema del agua, que mientras los hombres visualizan el agua orientado a las actividades comerciales, las mujeres orientan el recurso a estrategias de subsistencia y la conservación de ambiente (marcada por las dificultades, la escasez, la contaminación y las necesidades crecientes de la familia y la comunidad)<sup>7</sup>.

*“La Defensoría de los Habitantes, considera importante que en los estudios que se realizan en relación con la gestión del recurso hídrico y la construcción de una gestión integrada, se generen los instrumentos que permitan disgregar la información necesaria a efectos de determinar con meridiana claridad el impacto diferenciado que tiene para las mujeres la utilización de dicho recurso, así como los principales retos a los que se enfrentan. Al respecto, gran parte de los estudios y análisis existentes en la actualidad adolecen de dicha perspectiva, lo que dificulta el posicionamiento de las mujeres como actoras sociales fundamentales en la gestión del recurso hídrico.”*  
Defensoría de la Mujer, 2010.

Conteste con esta realidad, a nivel internacional, la relación de las mujeres con el agua ha quedado plasmada desde la Conferencia de Dublín, en el que se define el principio número 3 que establece: “Papel de la mujer de la provisión, administración y protección del agua”. Por su parte, la Conferencia Mundial para el Desarrollo Sostenible o Cumbre de Johannesburgo, relaciona el recurso hídrico, considerándolo “el recurso clave para el desarrollo sostenible” mientras la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing), establece la integración de la equidad entre géneros como componente para la formulación de todas las políticas, programas y proyectos. A partir de la adopción de estas convenciones, tratados y conferencias se logra insertar la transversalidad en la Política Hídrica Nacional, que consiste en la inclusión de una serie de ejes trasversales como **género**, así como de principios como la equidad y la solidaridad.

En punto a la importancia de contar con una perspectiva de género en el tema del derecho humano de acceso al agua, los resultados de los estudios sobre la utilización del agua en Latinoamérica y la participación de las mujeres en su administración

<sup>7</sup> Arrieta, Lilliana. **Género y Agua**. Taller de Entrenadores en Gestión Integrada del Recurso Hídrico. Lima, Perú, Noviembre 2003.

revelan que *“actualmente existe un sinnúmero de problemas en torno al agua y la única manera de resolverlo es por medio del involucramiento, participación y toma de decisiones equitativa, inclusiva y responsable de las mujeres. Por un lado, se estima que en la actualidad existen más de 1.100 millones de personas que no gozan del derecho humano de acceso al agua, lo que conlleva más de 10.000 muertes al día por falta de accesibilidad al agua. Estas cifras representan considerablemente un mayor porcentaje de mujeres, lo que obedece a la vinculación que existe entre el género femenino y la pobreza. Esta relación es de antigua data, las mujeres han sido siempre muchas entre los pobres.”*<sup>8</sup>

Específicamente dentro de la Política Hídrica Nacional se insta a dos acciones específicas:

- La participación de las mujeres en comisiones del uso racional, en la gestión integrada de los recursos hídricos, en proyectos productivos para el acceso al agua potable y mantenimiento de ecosistemas y fomentar a que tanto instancias nacionales como no gubernamentales posicionen los planteamientos de género en forma transversal.
- A garantizar la participación en la toma de decisiones, planificación y acceso al recurso hídrico a mujeres jefas de hogar en estado de pobreza.
- De esta forma, el Estado debe priorizar el acceso al agua potable en condiciones equitativas a las mujeres jefas de hogar, especialmente a aquellas que se encuentran en pobreza extrema y que no cuentan con acceso a la tierra, que viven en zonas urbano-marginales y que por lo general, tienen un uso limitado al recurso hídrico.

## Temas de alto impacto sobre el recurso hídrico y el saneamiento

Luego de señalar cuáles son las Políticas Públicas existentes a la fecha en Costa Rica, así como la urgente necesidad de transversalizar el enfoque de género en todas ellas, conviene referirse los principales temas que han ocupado la labor de la Defensoría durante el 2009 y que coinciden con los referidos al inicio del presente apartado como los problemas actuales del recurso hídrico, procurando

8 Anderson (Jeanine). “La Feminización de la pobreza en América Latina” Lima, 1994. pp.12. Citado por Cuadrado Quesada, Gabriela “El derecho humano de acceso al agua desde la perspectiva de género”. Aportes para la Discusión sobre el derecho humano de acceso al agua. CEDARENA. 2009.

identificar en cada uno de ellos cuáles son las políticas emitidas para su atención.

### • La disponibilidad y uso del agua:

Tal y como concluye el Informe del Estado de la Nación No. 15<sup>9</sup>, *“en Costa Rica el aprovechamiento de agua se ha dado en un marco de poco conocimiento acerca de los impactos en su disponibilidad futura y, por lo tanto, acerca de la sostenibilidad de los patrones de uso”*.

Ese poco conocimiento referido obedece, entre otras razones, a la descoordinación entre las instituciones gestoras del recurso hídrico, así como a la inexistencia o escasa información técnica en punto a la capacidad hídrica existente a nivel nacional. En cuanto al último punto, conviene señalar que el PNGRH se propuso como uno de sus productos el realizar el balance hídrico nacional, así como la determinación de la disponibilidad de agua superficial y la recarga natural subterránea en quince cuencas hidrográficas de Costa Rica.

Es así como se informó<sup>10</sup> que a partir de mayo del 2008 se cuenta con dicho balance, efectuándose un cálculo del balance hídrico oferta-demanda y la disponibilidad de agua anual y mensual en las cuencas definidas como prioritarias. Ahora bien, se señala como parte de los resultados del Balance Hídrico que a nivel agregado el país aún no afronta con problemas de escasez de agua. Las proyecciones realizadas indican que la disponibilidad del recurso debería dar abasto para los requerimientos de las y los usuarios a mediano y largo plazo.

Ahora bien, se señala como una limitación el hecho de que el análisis se realizó a nivel de cuencas, por lo que la estimación no refleja los problemas asociados a la concentración espacial de la población, a la actividad económica, la temporalidad y la distribución geográfica en la ocurrencia del agua y a la degradación de la calidad. Se refieren así zonas con especial estrés hídrico, entre ellas Guanacaste y la Cuenca del Río Grande de Tárcoles y que se ligan al problema de planificación territorial y la gestión del recurso, así como al complejo aprovechamiento de aguas subterráneas.

9 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica. 2009. pág.213.

10 Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Política Hídrica Nacional y la Gestión del Agua como Recurso y como Servicio. Diciembre 2008, pág.140.

Debe referirse que para estudiosos del tema, los resultados obtenidos del balance son apenas un acercamiento a la realidad, sin considerar los datos como exactos, siendo que se podría presentar una subvaloración o sobrevaloración de los mismos. No obstante, queda claro que el país presenta una debilidad al contar con escasa información hidrogeológica que permita estimar el balance hídrico subterráneo, lo que ha generado que los análisis realizados se hagan por cuenca hidrográfica, presentándose como cuencas con resultados críticos negativos en disponibilidad de agua donde la demanda mensual supera la oferta mensual, la del Lago Arenal, Tempisque- Bebedero, Península de Nicoya y Grande de Tárcoles<sup>11</sup>.

El país contar con los estudios técnicos necesarios que permitan depurar de la forma científica más cercana posible, la información en punto al balance hídrico nacional, de forma tal que la toma de decisiones en la materia esté fundamentada en dicha información técnica. Más recientemente, conviene señalar que la Sala Constitucional en Voto No. 2009-000262 del 14 de enero del 2009, con ocasión de la construcción del Acueducto El Coco-Sardinal, ordenó la realización de estudios hidrogeográficos que permitan determinar el balance hídrico del acueducto sardinal, información que como se ve, al no existir, ha generado la toma de decisiones contrarias a la protección ambiental que debe prevalecer.

De esta forma, partiendo del principio referido en el Balance Hídrico en punto a que el país no presenta problemas de escasez de agua y que la misma se puede estar produciendo por otros factores, cobra relevancia referir que durante el año 2009, la Defensoría de los Habitantes recibió denuncias en materia de desabastecimiento del preciado líquido, especialmente en sectores determinados del territorio nacional, que permiten ejemplificar los factores que inciden en el desabastecimiento. Es así como se tiene el caso de la Región Chorotega, definida como de alto estrés hídrico; así como del cantón de Pérez Zeledón, donde la problemática se enfoca al tema de infraestructura hídrica; y por último, zonas que vienen denunciando desabastecimiento importante, tales como Aserrí, Alajuela, Cartago y Heredia.

- La Región Chorotega: una constante lucha por el agua

Los primeros diez años del siglo XXI, han consolidado el tránsito en la Región Chorotega, entre el

*“De esta forma, a inicios de la presente década surgió la acción popular en la comunidad de Lorena de Santa Cruz, en defensa del recurso hídrico del acuífero de Nimboyores, cuyo resultado fue la paralización de las obras de un acueducto que pretendía abastecer un megaproyecto turístico. Asimismo, a finales de esta misma década, surgió un movimiento similar en la comunidad de Sardinal de Carrillo, también enfrentado a otro proyecto de grandes dimensiones que persigue proveer de agua a una infraestructura turística que avanzó en su desarrollo con el aval de instituciones del Estado, mismo que ha sido posteriormente cuestionado.”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010.

modelo de desarrollo tradicional representado por la agricultura y ganadería, al nuevo modelo basado en la actividad turística.

Es así como surge una profunda preocupación ya no sólo por la calidad del agua para consumo humano, sino por su disponibilidad, que comienza a ser amenazada por un desarrollo turístico cuya infraestructura requiere de extraordinarias cantidades de agua, no sólo para consumo humano sino para el desarrollo de actividades recreativas. Dicha preocupación, da paso al reclamo de la sociedad civil frente a las autoridades locales y nacionales, de forma tal que se haga efectiva la prevalencia del agua para consumo humano por sobre el uso del agua para otras actividades.

Más recientemente, los integrantes de la ASADA de La Zanjita de Liberia, denunciaron la amenaza que supone para su interés comunal las perforaciones de pozos efectuadas en un desarrollo comercial turístico cercano al aeropuerto Daniel Oduber Quirós, que no tomó en cuenta la competencia territorial de su ASADA para brindar el servicio público de agua, poniendo en peligro, además, la sostenibilidad de su acuífero.

Los movimientos populares mencionados, se han convertido en íconos de la sociedad civil regional, en la que se observa un creciente interés y activismo en procura de proteger el recurso hídrico en beneficio de la comunidad, por encima de los intereses económicos de la industria turística.

Luego de determinar que la región Chorotega, requiere especial atención en punto a la determinación de su capacidad hídrica y la toma en consideración de la información técnico-científica respectiva en la toma de decisiones de planificación territorial, conviene además hacer referencia a otro problema que incide en la situación descrita y es la gestión de los acueductos rurales de la zona y las deficiencias en

<sup>11</sup> Astorga, Allan. Recursos Hídricos. 2009. Estado de La Nación.

su administración que, indefectiblemente, atentan contra el derecho de acceso al agua.

En este marco, la rectoría institucional en la materia, a cargo del ICAA no ha logrado incursionar en la región con la efectividad requerida, y en consecuencia, los acueductos rurales no han logrado evolucionar -salvo casos excepcionales- para constituirse en organizaciones capaces de asumir adecuadamente la delegación que les autoriza la ley en cuanto a la distribución pública de agua para consumo humano.

Ante tal situación, las y los usuarios de acueductos comunitarios han acudido a la Defensoría para plantear denuncias contra comités y asociaciones de acueducto rural, relacionadas con la facturación, relaciones de servicio con los administradores de dichos entes y por deficiencias sustanciales en la calidad del servicio; ante dichas solicitudes de intervención, la Defensoría ha trasladado las demandas de las y los usuarios al ICAA y dado seguimiento a la solución puntual de cada caso denunciado.

*“Para el caso de la Región Chorotega, se destaca que el modelo tradicional de desarrollo regional, basado en la agricultura y la ganadería, contempló métodos artesanales de autoabastecimiento de agua para consumo humano, que no guardan relación con las necesidades surgidas por el imprevisto y acelerado desarrollo urbanístico que sobrevino, lo que ha generado importantes problemas de abastecimiento que deben atender las instancias prestatarias del servicio.”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010.

En la atención de las respectivas denuncias, la Sede Regional Chorotega de la Defensoría de los Habitantes ha confirmado importantes debilidades en la capacidad de la Oficina Regional Chorotega de Acueductos Rurales de AyA para responder oportuna y efectivamente, en su calidad de rectoría técnica y administrativa, las múltiples solicitudes planteadas por las administraciones de acueductos comunitarios, lo que a su vez agrava la deficiente gestión que en general realizan estas últimas. Consecuentemente, se ha insistido en la necesidad de fortalecer la gestión técnico - administrativa de dicha Oficina Regional, en la que convergen las demandas de personas afectadas por la gestión comunitaria del servicio público de agua y las necesidades de los gestores de dicho servicio.

Un ejemplo que ilustra lo anterior, es el de la grave problemática de distribución de agua para las comunidades en el sector costero de El Jobo y Puerto Soley de La Cruz, donde las y los usuarios y administradores del acueducto comunitario han solicitado reiteradamente una solución ante las autoridades regionales del ICAA, sin que hasta la fecha la hayan obtenido. Al respecto, dichas autoridades regionales han informado a la Defensoría que la solución depende de las instancias superiores del

ICAA en San José, trasladándose una problemática regional y perdiéndose con ello la riqueza del análisis de la problemática desde la demanda específica de las y los usuarios, y contraviniendo lo determinado en la Política Hídrica Nacional en cuanto a que se debe apoyar la toma de decisiones a un nivel lo más cercano posible de los lugares de utilización del agua.

No obstante lo anterior, conviene reconocer que la Oficina Regional de Acueductos Rurales ha emprendido un esfuerzo para brindar capacitación a las administraciones comunitarias de acueductos que están bajo su tutela, específicamente en el sector peninsular, pese al escaso personal y equipo con el que cuenta atender las 385 administraciones comunitarias de la región.

Entre tanto, la realidad que se vive en las comunidades en relación con el recurso hídrico se agrava día a día y se constituye en un problema no sólo de salud pública sino de inestabilidad social, como lo certifica la participación de la Fuerza Pública en las reuniones realizadas en torno a las administraciones de los

acueductos rurales. Lo anterior, refuerza la necesidad de que las zonas con mayor estrés hídrico cuenten con una estrategia de intervención a todo nivel que responda a las necesidades actuales.

- Déficit de agua en la Región Brunca: un problema reconocido

En la actualidad las y los habitantes que residen en la Región Brunca, así como en distintos sectores del cantón de Pérez Zeledón, sufren problemas en el acceso al servicio público de agua potable. Al respecto, las y los vecinos del cantón denuncian no contar con la posibilidad de solicitar ante el ICAA el otorgamiento de disponibilidades de agua, extensiones de ramales y nuevos servicios no domiciliarios, por no tenerse la infraestructura adecuada, ésto ante la inercia administrativa y los largos plazos de contratación administrativa que ha desembocado en la falta de planeamiento, por parte de las autoridades del ICAA para atender las obras pendientes.

Cabe destacar que el ICAA, es según mandato legal el ente contralor, fiscalizador y rector en la materia, ocasionado un perjuicio a las y los habitantes en virtud de la imposibilidad de solicitar nuevos permisos

de construcción, desarrollar actividades humanas, además de actos ligados a la libre empresa, lo anterior ante la imposibilidad de contar con los permisos municipales por la falta de disponibilidad y conexión de nuevas fuentes de agua potable.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación<sup>12</sup> que permitió determinar que en el caso específico del cantón de Corredores, el déficit en el abastecimiento de agua potable obedece a la disminución de la capacidad de producción de las nacientes que ocurre durante el verano, generando las interrupciones del servicio, especialmente en las zonas más altas. En ese sentido, se indicó que el ICAA está realizando estudios que permitan mejorar líneas de conducción, optimizar el recurso, precisar demandas mediante la instalación de graficadotes en diversos puntos de la red, generar curvas de turbiedad para el diseño de plantas, entre otros.

Como parte de las alternativas generadas por el ICAA, se encuentra el Programa de abastecimiento de agua potable del Área Metropolitana de San José, acueductos urbanos y alcantarillado sanitario de Puerto Viejo de Limón”, el cual incluye 35 proyectos, dentro de los cuales está el proyecto de mejoras al sistema de abastecimiento de Ciudad Neilly. Este Programa se desarrolla en el marco del Contrato de Préstamo BCIE-1725.

Ante esta situación, el “Proyecto de mejoras al Sistema de Abastecimiento de Ciudad Neilly”, tiene el objetivo de *“mejorar las condiciones del sistema de abastecimiento de agua potable de Ciudad Neilly, a través de mejoras requeridas para alcanzar un funcionamiento óptimo de la infraestructura y un uso adecuado del recurso hídrico, todo con el fin de satisfacer la demanda actual y futura de la población”*.

La Defensoría de los Habitantes realizó una reunión con la participación de las y los usuarios del servicio en Ciudad Neilly afectados por el desabastecimiento, la Municipalidad de Corredores y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, con el fin de que esta última institución pudiera informar directamente sobre la situación actual del abastecimiento de agua potable en Ciudad Neilly, sobre el proyecto de mejoras del acueducto y sobre las opciones de abastecimiento disponibles.

La dinámica anterior responde a lo que considera la Defensoría debe ser la normalidad en los temas de recurso hídrico, y es que la transparencia y el acceso a la información resulta en estos casos vital.

12 Expediente No. SI-53117-2010

Las comunidades deben estar informadas de primera mano sobre las razones del desabastecimiento, acciones a tomar por todos los actores sociales, y plazos y responsables de las mismas.

*“No obstante lo anterior, dentro del ámbito del buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, el ICAA no ha desarrollado un plan estratégico claro de corto plazo para ampliar y mejorar el almacenamiento y la distribución del agua, ello en detrimento a la calidad de vida de las y los pobladores de la zona.”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010.

Lo anterior responde al Lineamiento Estratégico establecido en la Política Hídrica Nacional en punto a la *“Participación Social y Formación de Alianzas Estratégicas”*. Al respecto, téngase presente que se plantea el país como una política pública la consolidación de la participación informada, oportuna y responsable de los actores sociales conforme a su rol de incidencia en las decisiones públicas, en materia de conservación, gestión y uso sostenible del recurso hídrico.

- Los racionamientos de agua como respuesta a sequías y falta de inversión en infraestructura:

Resultan cada vez más frecuentes las denuncias presentadas ante la Defensoría<sup>13</sup> y otros órganos de control sobre racionamientos de agua durante la época de verano, esto producto de las sequías que se generan, todo ello en el marco de los efectos del Fenómeno del Niño, mismo que ha reducido el nivel de algunas fuentes superficiales.

En ese sentido, comunidades del Gran Área Metropolitana, tales como Aserri, Alajuelita, Escazú, Santa Ana, San Isidro y San Rafael, ven frecuentemente racionado el abastecimiento de agua, producto lo anterior de que los acueductos que brindan el servicio lo hacen por sistema de bombeo, al ubicarse los poblados afectados en las zonas más elevadas<sup>14</sup>.

En definitiva, en la mayoría de los casos se requiere de estudios técnicos que permitan determinar la posibilidad de abrir nuevas tomas subterráneas, así como la inversión necesaria que permita construir la

13 Ver expedientes SI-47664-2009; 38686-2009; 36817-2009; 39319-2009, 40945-2009; 47893-2009, entre otros.

14 Ver [http://www.nacion.com/In\\_ee/2009/octubre/19/pais2126647.html](http://www.nacion.com/In_ee/2009/octubre/19/pais2126647.html), <http://www.diarioextra.com/2009/marzo/14/nacionales02.php>

infraestructura requerida para brindar el servicio de abastecimiento de una forma eficiente y oportuna.

Al respecto, la Defensoría brinda seguimiento a la planificación que se debe realizar en el marco de lo determinado en el PNGRH para que existan soluciones a corto, mediano y largo plazo, así como que se brinde adecuadamente la información a las y los usuarios sobre las posibilidades reales de abastecimiento, y las alternativas correspondientes.

Es claro que esta realidad se contrapone a los resultados obtenidos del balance hídrico nacional, al menos de cara a las y los usuarios de los servicios. Tomando en consideración la complejidad técnica que rodea el tema del recurso hídrico, conviene que las instituciones involucradas en su gestión, presenten, de cara a las y los habitantes información clara y comprensible que permita entender la realidad que se vive.

Asimismo, como tantas veces se ha indicado, dicha información debe resultar determinante en la toma de decisión en el tema de ordenamiento territorial.

*“La Defensoría pudo comprobar que existen disparidad de criterios entre el SENARA y el Departamento de Aguas del MINAET, en relación con la consulta que éste último realiza al SENARA de previo a la aprobación de nuevas concesiones de agua.”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010

Asimismo, debe tenerse en cuenta que tal y como la Política Hídrica Nacional vigente establece, uno de los ejes transversales de la misma es el de Infraestructura y en dicho eje está planteado como objetivo el regular la oferta del recurso hídrico mediante la implementación de infraestructura moderna y eficiente que permita mejorar los sistemas de agua integralmente, en aras de hacer efectivo el acceso de toda la población al agua de manera universal, equitativa y solidaria.

- **La gestión de las aguas subterráneas: una descoordinación con consecuencias**

En materia del uso de aguas subterráneas, conviene resaltar los conflictos competenciales que se han venido generando entre el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) y el Departamento de Aguas del MINAET, especialmente desde el año 2008, y relacionados con proyectos inmobiliarios y turísticos de gran envergadura, especialmente en Guanacaste. Básicamente se ha planteado si los pronunciamientos de SENARA en relación con las solicitudes de concesión de aprovechamiento de aguas son vinculantes obligatoriamente para el MINAET en el otorgamiento de concesiones.

En ese sentido, conviene referir que la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación<sup>15</sup> tendiente a determinar si el Estado ha autorizado pozos para servicio público de agua potable, bajo la figura jurídica de la concesión; y si esas concesiones se han otorgado a personas jurídicas diferentes de las ASADAS. Lo anterior con la finalidad de evidenciar si existen los problemas de competencia referidos, así como si existen o no criterios distintos a la priorización para consumo humano del agua que estén siendo aplicados por diversas instancias.

Se tuvo en la investigación realizada como un criterio importante a considerar el Dictamen C-238-2008 de fecha 07 de julio de 2008, mediante el cual la Procuraduría General de la República determinó que un particular no está autorizado por el ordenamiento jurídico para prestar el servicio público de abastecimiento poblacional de agua potable y alcan-

tarillado sanitario, con excepción de las ASADAS. Asimismo, se concluyó que si el Departamento de Aguas del MINAET recibe solicitud de un privado para concesión de agua para abastecimiento poblacional, debe contarse de previo con una

autorización por parte del ICAA y del Ministerio de Salud para que el sujeto privado preste el servicio de agua potable a la población, así como el sistema de alcantarillado sanitario. Lo anterior aplica para utilización tanto de aguas superficiales como subterráneas.

Asimismo, la Defensoría tuvo por constatado que de las concesiones de agua otorgadas por el Departamento de Aguas del MINAET, 39% al menos contienen un uso doméstico (autoconsumo). De acuerdo con la información remitida por el Departamento de Aguas del MINAET, correspondiente al Registro Nacional de Concesiones, existen gran cantidad de condominios con concesiones de agua para consumo humana aprobadas. Sea que la ausencia de controles y cruce de información puede estar generando que las concesiones otorgadas para uso doméstico sean al final utilizadas para consumo poblacional, perdiéndose la naturaleza de las mismas y obviándose requisitos establecidos legalmente.

Ante lo anterior, la Defensoría recomendó al MINAET, revisar las concesiones otorgadas y en

<sup>15</sup> Expediente No. 26544-2008. Informe Final con Recomendaciones. Oficio No. 04768-2009-DHR del 18 de mayo del 2009.

caso de comprobarse que se está ofreciendo un servicio de abastecimiento poblacional, proceder a su anulación de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, y cumplir con los requisitos establecidos por la Procuraduría General de la República para este tipo de concesiones.

Asimismo, la Defensoría recomendó que ante cada nueva perforación de pozo y concesión de agua en aguas superficiales o subterráneas, se realice la consulta correspondiente en ambos casos ante el SENARA y el ICAA. De igual forma, los criterios vertidos por el SENARA deben ser considerados de acatamiento obligatorio. Lo anterior fue confirmado recientemente por la Sala Constitucional en Voto No. 2009-000262, con ocasión del conflicto Sardinal.

Así las cosas, de previo a la aprobación de nuevas concesiones deben analizarse los estudios realizadas por el SENARA sobre la vulnerabilidad de acuíferos cercanos. Asimismo, en el marco de una gestión integrada del recurso hídrico, la Defensoría recomendó al Departamento de Aguas del MINAET (hoy Dirección del Recurso Hídrico) realizar un trabajo coordinado (control cruzado) con el SENARA, en materia de perforación de pozos y aprobación de nuevas concesiones de agua, lo anterior en cumplimiento de lo establecido por la normativa vigente sobre la materia, garantizando concurrencia entre los datos del Registro Nacional de Pozos y el Registro Nacional de Concesiones. Lo anterior es fundamental para garantizar la existencia de un balance hídrico nacional real.

De esta forma, queda evidenciada la urgente necesidad plasmada en el PNGRH y la Política Hídrica Nacional de mejorar la gestión interinstitucional del recurso hídrico. Si bien es cierto, previo a la puesta en vigencia de dichos documentos ya tanto la Defensoría como la Contraloría General de la República y la misma Sala Constitucional habían determinado la urgencia de generar esta coordinación, el avance en la aprobación de dichos documentos hace obligatoria dicha coordinación hoy más que nunca.

- **La calidad del agua: contaminación por agroquímicos, el caso del cultivo de la piña.**

El PNGRH establece como punto de partida en el tema de calidad de agua el reconocimiento de que pese a la lucha emprendida contra la contaminación de los cuerpos receptores, superficiales y subterráneos de agua, lo complejo de la problemática y la poca aplicación de medidas efectivas que detengan

el acelerado proceso de deterioro de los cuerpos de agua y de inversión pública, hace que “gran parte de las aguas superficiales estén contaminadas, y que las subterráneas estén en riesgo”<sup>16</sup>.

*“La Defensoría, ha participado activamente en la promoción de reformas a la normativa electoral y en ese sentido, la reforma realizada en el año 2009 al Código Electoral se considera un avance sin precedentes en el país. La construcción y aprobación de la paridad y alternancia por sexo, distingue significativamente a Costa Rica en la región centroamericana, en el continente y en el mundo. Este avance coloca a las mujeres en igualdad de condiciones para el acceso a los puestos de toma de decisión y contribuye a la transformación cultural de un país donde el poder es ejercido mayoritariamente por los hombres.”*  
Defensoría de la Mujer, 2010.

En ese sentido, se propuso como una Política Hídrica (5.5.3.C), el mejorar la calidad, cantidad, continuidad y solidaridad de los servicios de agua potable y alcantarillado en las comunidades. Este mejoramiento de la calidad del agua, pasa por tomar en consideración si bien es cierto por décadas la fuente principal de contaminación de los sistemas de abastecimiento de agua fue la fecal; desde el 2001<sup>17</sup>, se presentan incidentes de contaminación química, generada por el uso excesivo de plaguicidas en actividades agrícolas tipo monocultivo como lo es la piña.

Y es que en los últimos años, la producción de la piña en Costa Rica, ha tenido un auge importante, debido al proceso de diversificación de actividades agroindustriales, y las ganancias que el cultivo de dicha fruta ha dejado a los productores. Por ello, este monocultivo se ha ido extendiendo a lo largo del territorio nacional, sustituyendo cultivos tradicionales tales como el café, la caña, o la actividad de la ganadería. Además, dicho cultivo se ha visto estimulado por las actuales dinámicas del modelo económico, que privilegia emprendimientos agrícolas orientados a los mercados externos.

No obstante lo anterior, el impacto ambiental de la actividad en las regiones periféricas del país, ha pasado una factura importante a la conservación del ambiente, sobre todo, por la aplicación desmedida de agroquímicos lo que ha ocasionado contaminación a fuentes de agua potable y mantos acuíferos, entre otros problemas relacionados con la actividad. Todo lo cual ha sido analizado y corroborado tanto

<sup>16</sup> Plan Nacional de Gestión del Recurso Hídrico. Pág. 36

<sup>17</sup> Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2009. pág. 215

por el Tribunal Ambiental en sede administrativa, como por la Sala Constitucional en sede judicial, como por ejemplo el Recurso de Amparo No. 07-13151, en el cual la Defensoría presentó un informe técnico a ser considerado para la resolución del mismo.

De acuerdo con los casos estudiados en la Defensoría de los Habitantes, la problemática de la contaminación del agua radica, principalmente, en el uso de agroquímicos como el bromacil<sup>18</sup> y el diurón y su aplicación inadecuada del producto con el irrespeto de las áreas de protección de ríos y nacientes además de los retiros que se debe mantener de viviendas y escuelas como medida preventiva.

El Estado está en la obligación de regular el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines, así como los equipos para aplicarlas en la agricultura, por lo que la Defensoría de los Habitantes considera que pese a la omisión o ausencia de regulación reglamentaria en la materia, normas de rango superior señalan claramente la obligación de los Ministerios de Agricultura y Salud para controlar, fiscalizar y verificar el cumplimiento de las concentraciones de plaguicidas, herbicidas y otras sustancias químicas no sólo en el producto terminado, sino también en el campo de cultivo a efecto de evitar la contaminación del suelo y el agua.

Al respecto, esta Defensoría ha conocido denuncias que versan sobre la contaminación de mantos acuíferos, nacientes, ríos, humedales y cuerpos de agua en general, debido a la producción de piña en la zona del Caribe y la zona sur del país. En el cantón de Siquirres, específicamente, se ha denunciado la afectación de las comunidades de El Cairo, Milano, Luisiana, La Francia y Silencio, así como en otras comunidades, tales como La Perla de Guácimo<sup>19</sup>.

En ese sentido, esta Defensoría se encuentra investigando la contaminación de las fuentes de agua potable de la comunidad de El Cairo de Siquirres,

las cuales dejaron de utilizarse por orden del Ministerio de Salud ante la posibilidad de haber sido contaminadas por agroquímicos como el bromacil, utilizado en el cultivo de la piña. Esta situación llevó a que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados tuviera que abastecer a esta comunidad mediante camiones cisterna, con todas las dificultades que representa para las y los usuarios suministrar el servicio de este modo, particularmente si se toma en consideración la importancia que tiene el acceso al agua potable para la salud humana y el respeto al principio de accesibilidad que debe privar en dicho servicio.

En este caso, la contaminación de las fuentes que abastecen a la comunidad de El Cairo y sus alrededores, ha resultado en que el AyA tenga que invertir para proveer del líquido utilizando otras fuentes de producción, con el correspondiente gasto que implica no solo la construcción de obras nuevas de acueducto, sino también la pérdida que representan las fuentes contaminadas, cuyo recurso ya no es posible aprovechar.

En el mismo marco, el explosivo incremento de la actividad piñera en la zona sur se vincula con su estructura económica y social, pues los respectivos cantones se encuentran entre los más rezagados

del país en cuanto al índice de desarrollo humano y consecuentemente carecen de suficientes opciones de empleo para la población. Por lo anterior, la actividad piñera dispone en la región, con relativa facilidad, de contingentes de trabajadores poco calificados dispuestos a desempeñarse en las respectivas tareas, independientemente de las condiciones en que se les emplea y del impacto ambiental que genera la actividad en las propias comunidades.

La Sede Regional Brunca de la Defensoría ha brindado seguimiento a eventuales focos de contaminación como resultado de la actividad piñera. Entre los principales aspectos que han sido objeto de su atención destacan:

- Posible contaminación de afluentes superficiales.
- Invasión de la zona de protección de cauces.

*“Conviene señalar que en varios Votos (Sala Constitucional. Votos Nos. 9040-2009, 9041-2009), la Sala Constitucional refiriéndose al tema de contaminación del manto acuífero generada por el uso de agrotóxicos en plantaciones de piña del Cairo de Siquirres, declaró Con Lugar los recursos presentados ordenando a la Ministra de Salud, al Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, al Ministro de Agricultura y Ganadería y al Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, que en forma inmediata se inicie el proceso de saneamiento y eliminación de residuos de plaguicidas, de las fuentes de agua que abastecen a las comunidades amparadas de El Cairo, Luisiana y La Francia.”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010.

18 El bromacil es un herbicida que se utiliza en la producción piñera a gran escala, que tiene la capacidad de infiltrarse fácilmente en el suelo y diluirse en los mantos acuíferos.

19 Expediente número 34497-2009-SI

- Cambios en el uso del suelo con la consecuente tala de árboles para extender los cultivos.

En la atención de estos casos, la Sede Regional Brunca de la Defensoría ha gestionado ante las autoridades locales involucradas, para persuadirles sobre la necesidad de monitorear de manera permanente dicha actividad y con ello evitar la contaminación del recurso hídrico, así como verificar el estado de los permisos de funcionamiento y permisos sanitarios, el estado de las concesiones para la toma de agua para el riego, y la disposición de acciones técnicas y legales para delimitar los sitios de siembra.

De esta forma, se ha verificado el incumplimiento sistemático de los Gobiernos Locales de la región, respecto a la atención de problemas vinculados con el emergente sector piñero, responsabilidades que la Defensoría ha recordado, considerando lo resuelto por la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones.

Es responsabilidad de la Administración velar por que la vida de las personas no se vea afectada ni directa ni indirectamente por uno u otro factor, particularmente, que su salud no se vea afectada por la contaminación que pudiera sufrir el suministro de agua potable y el recurso hídrico en general. La intervención de la administración debe entonces caracterizarse por un accionar claro, puntual y planificado que permita, con un amplio conocimiento de la problemática, atenderla oportunamente. También, deben existir mayores controles en el desarrollo de la actividad piñera, por medio de visitas y actividades de capacitación para enseñar la mejor forma de aplicar los agroquímicos, la distancia que debe existir de las fuentes de agua y delimitar, en la medida de lo posible, las fuentes de agua subterráneas para evitar aplicar el producto sobre éstas, con el fin de protegerlas.

En conclusión, el país tiene un reto importante que atender, y es complementar el usual control bacteriológico del agua que se ha venido realizando por años, con un control Físicoquímico que permita detectar la presencia en el líquido de plaguicidas, hidrocarburos, metales, etc. Este control no debe estar sujeto a los reportes presentados por las empresas, en este caso piñeras, generados por laboratorios privados, siendo que debe el propio Estado tener la posibilidad de realizar dichos controles especialmente en el marco de las competencias propias del ICAA y el Ministerio de Salud.

En ese orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a la implementación efectiva del Programa Nacional de Monitoreo y Control de Calidad de los Cuerpos de Agua referido en la Política Hídrica Nacional<sup>20</sup>.

*“Asimismo, la Defensoría de los Habitantes considera que debe existir un trabajo interinstitucional para buscar soluciones concretas y coordinadas, además de dotar de mejores recursos y posibilidades de acción a los funcionarios competentes, para dar una debida y oportuna atención de casos tan complejos como el control de las actividades de aplicación de agroquímicos en las fincas de piña, ya que al existir insuficiencia de recurso humano especializado y materiales para poder verificar el cumplimiento de las normas técnicas y legales emitidas con el fin de garantizar el adecuado uso de agroquímicos y la protección de la salud humana y ambiental, los controles devienen en insuficientes y no logran el cometido perseguido.”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010.

- **Sobre el saneamiento ambiental: el manejo de aguas residuales y negras en el país, un tema que camina lentamente.**

Como parte de la protección de la calidad de las aguas subterráneas del país, tanto el PNGRH como la Política Hídrica Nacional han definido como prioritario el impulso de programas de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales. Lo anterior al considerar que el derecho humano al agua incluye también el derecho al saneamiento básico, mismo que es universal y que deviene en la necesidad de contar con la remisión y disposición de aguas servidas y residuales.

En ese sentido, según reporta el Estado de la Nación<sup>21</sup>, para el 2008, solo el 25.6% de la población contaba con alcantarillado sanitario; el 70.7% disponía de tanques sépticos; un 3% de letrinas; un 0.2% tenía otros sistemas y un 0.5% defecaba al aire libre. Es así como se reporta una disminución de la cobertura de alcantarillado sanitario del 31% al 25.6% entre el 2000-2008, ello como consecuencia de la falta de inversión en el rubro.

Es así como el uso de tanques sépticos ocupa el mayor porcentaje, en punto a la forma en que más comúnmente las y los costarricenses atienden la disposición de aguas negras y servidas. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes inició una

20 Véase el punto 5.5.5.2.D de la Política Hídrica Nacional.

21 Estado de la Nación, 2009. Pág. 215.

investigación<sup>22</sup> en cuanto al funcionamiento y fiscalización del uso de tanques sépticos.

De acuerdo con la información suministrada por el ICAA el sistema de colectores y subcolectores de aguas residuales en el país, fue construido hace más de 50 años y las plantas que debían dar tratamiento a estas aguas, se han deteriorado o perdido por falta de operación y mantenimiento<sup>23</sup>, además de que muchas tuberías fueron invadidas con la construcción de edificaciones sobre éstas, razón por la cual, los nuevos inmuebles tuvieron que recurrir a la construcción, cada vez más frecuente de tanques sépticos.

Este sistema de recolección de aguas negras y servidas debe ser construido apropiadamente y debe tener un mantenimiento frecuente que consiste, entre otras cosas, en la limpieza periódica para la eliminación de lodos que se han sedimentado y acumulado en el fondo. Se ha estimado que la acumulación de lodos en un tanque séptico es de 75 litros por persona. No obstante lo anterior, la práctica de limpieza y mantenimiento de los tanques sépticos no se realiza correctamente, debido a *“que la costumbre ha deteriorado las correctas prácticas de construcción y que la no existencia de información sencilla y accesible, sean las causantes de este desvío en el manejo de esa técnica.”*<sup>24</sup>

Por lo tanto, al existir un uso generalizado del sistema de tanques sépticos, se abrió un mercado para las empresas dedicadas a la limpieza de los mismos. Al ampliarse esta actividad, también se dio la necesidad de reglamentarla, ya que se estaba disponiendo de estos desechos en los colectores y subcolectores del AyA, los cuales, de acuerdo con

22 Expediente número 35984-2009-SI, relacionado con el manejo de lodos sanitarios y su disposición final.

23 De acuerdo con el Decreto Ejecutivo No. 32133-S, publicado en La Gaceta número 239 del 7 de diciembre de 2004, en el Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento de Costa Rica del año 2002, se requiere invertir aproximadamente 685 millones de dólares en las áreas urbanas, durante el período 2002-2020, para lograr la meta de cobertura de servicios de alcantarillado sanitario del 89% al final del período.

24 Rosales Escalante, Elías. “Tanques Sépticos, Conceptos Teóricos Base y Aplicaciones (detalles que se han olvidado o la práctica ha venido tergiversando)”. Instituto Tecnológico de Costa Rica, Escuela de Ingeniería en Construcción, Centro de Investigaciones en Vivienda y Construcción. Febrero, 2003

los criterios técnicos de esta institución, al no estar tratados previamente —el material extraído de los tanques llamado lodos—obstruye los pozos de registro de la red de alcantarillado sanitario.

Ante la necesidad de reglamentar esta nueva actividad comercial, en el año 1992 se publicó el *Reglamento para el Manejo de Lodos Procedentes de Tanques Sépticos*; por otra parte en el año 2003, se publicó el *Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales* y en el 2007, se fortaleció con la publicación del *Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales*.

*“Ahora bien, la existencia de tanques sépticos no exige a la Administración de tomar las acciones necesarias que permitan contar con la recolección, tratamiento y disposición final de aguas residuales por medio de un alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento. En ese sentido, tanto la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) como el ICAA, tienen a su cargo proyectos en diferentes zonas del país que permitirán depositar el líquido en los ríos con un nivel de pureza que permita la formación de ecosistemas.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2010.*

Asimismo, mediante resolución número 2002-08696 del 6 de setiembre de 2002, la Sala Constitucional dispuso, claramente, las competencias, en materia de manejo de lodos sanitarios, que tiene el Ministerio de Salud, el MINAET, las municipalidades, el ICAA y las empresas privadas que se dedican a la limpieza de tanques sépticos en el país<sup>25</sup>.

El 7 de diciembre de 2004, mediante Decreto Ejecutivo No. 32133-S, publicado en

La Gaceta número 239, se declara de interés público y necesidad social el diseño, financiamiento, ejecución, operación y mantenimiento de las obras requeridas para la recolección, el tratamiento y la disposición final de las aguas residuales de tipo ordinario generados en los centros urbanos, donde las soluciones individuales para la disposición de las aguas residuales técnica y ambientalmente no son adecuadas. Asimismo, en octubre de 2006, se aprobó la ley número 8559<sup>26</sup>, en el cual se aprueba el contrato de préstamo con el Banco de Japón para la Cooperación Internacional para atender el problema de saneamiento y financiar el Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José.

25 Corroborado por la Sala Constitucional mediante resolución número 2009-9831 del 19 de junio de 2009, citada anteriormente.

26 Ley No. 8559, denominada “Aprobación del Contrato de Préstamo Externo N° CR-P4, suscrito por el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC), para Financiar Proyecto Mejoramiento del Medio Ambiente del área Metropolitana”, publicada en La Gaceta No. 226, Alcance 58 del 24 de noviembre de 2006.

De acuerdo con lo indicado por el ICAA este proyecto pretende cubrir una población del 65% (un millón de habitantes) al año 2016; rehabilitar y extender colectores y redes secundarias en más de 361 km, construir una planta de tratamiento primaria para las aguas residuales y lodos y disponer sanitariamente de esos lodos. También, el ICAA ha venido desarrollando proyectos de inversión para la rehabilitación de los sistemas de alcantarillado sanitario que colapsaron. Se ha desarrollado un total de 35 proyectos de rehabilitación de colectores, redes y ampliación de ramales de alcantarillado sanitario, proyectos de mantenimiento de las redes recolectoras, que han venido a resolver descargas puntuales de aguas residuales que estaban cayendo a los ríos o interconexión de comunidades que anteriormente no contaban con sistemas de alcantarillado sanitario.

En ese sentido y con la finalidad de atender el rezago que en materia de alcantarillado sanitario tiene el país, el ICAA ha formulado una serie de iniciativas de inversión para la dotación de agua para consumo humano y saneamiento, período 2008-2025. Así, según reporta el PNGRH, las iniciativas de inversión para proyectos para consumo humano representan una inversión total de US\$210.4 millones de dólares. Por su parte, los proyectos de saneamiento concentran una inversión de US\$218 millones de dólares, entre los que destaca el “Proyecto de Mejoramiento del Ambiente del Área Metropolitana de San José”, mismo financiado con fondos japoneses a través de un contrato de préstamo entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Japonés de Cooperación Internacional.

Asimismo, con el fin de mejorar el abastecimiento de agua potable en varias zonas del país, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados cuenta con el “Programa de Abastecimiento de Agua Potable del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón”, donde se verán beneficiadas muchas comunidades del país.

Por otra parte, en la provincia de Heredia, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) viene desarrollando el Proyecto de Saneamiento Ambiental de Heredia, el cual busca solucionar de manera definitiva un problema de contaminación por aguas residuales, así como prevenir futuros eventos de contaminación en mantos acuíferos y ríos generados por el uso de tanques sépticos en las viviendas y el desfogue de aguas crudas a los cuerpos receptores.

Este proyecto consiste en una obra de gran envergadura, por lo que la Empresa ha considerado desarrollarla por etapas. El proyecto completo está pensado en 3 ó 4 etapas de 5 años cada una, donde se verán beneficiados 8 cantones de los 10 de la provincia de Heredia.

En conclusión, si bien es cierto existen iniciativas de inversión importante en materia de saneamiento, es claro que corresponden a proyectos de mediano y largo plazo, lo cual hace necesario que en ínterin de la construcción y puesta en operación de las obras generadas, tanto la ESPH como el ICAA en conjunto con el Ministerio de Salud y el MINAET, deben realizar un monitoreo constante que permita que el sistema de tanques sépticos funcione adecuadamente, para lo cual tanto las y los usuarios del servicio deben tomar conciencia de su responsabilidad de brindar el mantenimiento adecuado, como las empresas recolectoras de cumplir con los requisitos legalmente establecidos y cumplir con el correcto tratamiento de las aguas negras previo a ser descargadas en una fuente de agua, y así velar por la salud pública, el ambiente y una mejor calidad de vida de las y los habitantes del país.

Conviene reiterar que la Defensoría le dará seguimiento puntual a la ejecución de dichos proyectos, así como a las acciones que se tomen en relación con las poblaciones que no se encuentran incluidas en los mismos y que también cuentan con el derecho de acceso al agua y el saneamiento.

### **La Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico: una deuda pendiente**

Especial mención merece en el presente informe la dilación por parte de la Asamblea Legislativa en el conocimiento, discusión y aprobación del proyecto de Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, Expediente No. 14585, el cual llegaría a regular y ordenar la temática y lograr un mayor control en el uso, manejo, distribución y administración del recurso hídrico en el país. Conviene señalar que desde el 2001, año en el que se presenta a conocimiento de la Asamblea varias iniciativas, hasta la fecha, ha sido imposible lograr los consensos necesarios que permitan al país contar con un marco legal moderno y apto para atender los retos que genera la gestión hídrica actualmente.

De esta forma, contar con un marco normativo moderno y que refleje los retos actuales que se presentan en la gestión del recurso hídrico, resulta una necesidad que no puede ni debe postergarse más. Contar con un Plan Nacional y una Política Nacional de Gestión del Recurso Hídrico sin que

exista un marco normativo adecuado donde se vean plasmados los principios referidos en el presente apartado, así como donde se fundamenten las políticas públicas generadas, resulta un proceso poco integrado que debilita la protección del recurso hídrico requerida.

En ese sentido, es de conocimiento de la Defensoría que ante el estancamiento del proyecto de ley referido, en pocas semanas ingresará a la corriente legislativa un proyecto de ley por iniciativa popular que replantea el tema de forma integral y recoge los esfuerzos que por largo tiempo se han hecho para construir una propuesta legislativa participativa en materia hídrica.

No deben privar intereses particulares por sobre el interés público. Deben tener en cuenta las y los señores Diputados que cada día que pasa sin contar con la declaratoria expresa del Derecho al Agua como derecho humano en nuestra Constitución Política, así como con una Ley de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, es un día en el que país opta por afectar dicho recurso, sin tomar en consideración lo que ello implica tanto para las generaciones presentes como futuras.

La Defensoría continuará insistiendo en que el tema se posicione en la agenda legislativa como de urgente y vital atención. Para ello, conviene analizar el Proyecto de Ley por iniciativa popular que ingrese a la corriente legislativa, mismo que pareciera recoger los aspectos medulares de discusión en el tema hídrico.

### Retos y Desafíos:

- Costa Rica continúa teniendo una deuda pendiente con la protección del recurso hídrico, al no contar a la fecha con una legislación moderna e integrada de gestión del mismo.
- Tanto el Plan Nacional de Gestión del Recurso Hídrico, como la Política Hídrica Nacional, resultan pasos importantes de avance en la gestión del agua, mismos que deben reforzarse con la aprobación de la normativa requerida. Asimismo, conviene dar mayor divulgación tanto al Plan como a la Política, siendo que la fecha son documentos no ampliamente conocidos y que aún no reflejan un impacto significativo en la gestión hídrica.
- Tomando en consideración la identificación de los mayores problemas que sobre el recurso hídrico se ciernen, conviene dar seguimiento a cómo los mismos tendrán un impacto positivo en su resolución a partir de

la implementación del PNGRH y la Política Hídrica Nacional. Los resultados de implementación deben empezar a verse reflejados en el año 2010 y siguientes.

- Costa Rica debe revisar periódicamente el balance hídrico nacional, de forma tal que el mismo sea producto de la información técnica-científica más fidedigna, y que permita servir de insumo en la toma de decisiones tanto a nivel nacional como regional y cantonal en punto recurso hídrico.
- Las zonas del territorio nacional determinadas con mayor estrés hídrico, tal como la zona Chorotega, deben contar con estrategias definidas y diferenciadas para atender la dicotomía que se presenta entre el desarrollo y la protección y uso del agua.
- El país debe avanzar hacia un control de la calidad del agua que incorpore tanto elementos bacteriológicos como fisico-químicos, propiciando que el Estado cuente con la infraestructura necesaria y el personal idóneo para poder hacer dichos controles.
- En tanto los proyectos de saneamiento en materia de aguas negras, residuales y servidas, se encuentran en fase de planificación y ejecución, tanto el ICAA como los otros prestatarios del servicio, así como el Ministerio de Salud y el MINAET deben velar porque los sistemas actualmente funcionando se ajusten a la normativa establecida.
- Por último, los desabastecimientos controlados de agua, deben estar precedidos de la información oportuna a las y los habitantes que se ven perjudicados por los mismos, así como de las opciones accesibles que se brindan para que el derecho humano de acceso al agua no resulte nugatorio.



# Políticas Públicas para la Atención de la Salud en Costa Rica

## Atención en Salud: Perspectiva de los Derechos Humanos.

El derecho a la vida es la razón de ser y manifestación última del derecho a la salud, la conexión jurídica existente entre ambos es evidente. El derecho a la salud tiene como propósito fundamental hacer efectivo el derecho a la vida, porque éste no protege únicamente la existencia biológica de la persona, sino también los demás aspectos que ella encierra.

La obligación de atención en salud, es una obligación asignada constitucionalmente a la Caja Costarricense del Seguro Social, que tiene el deber de protección, prevención y satisfacción del mismo frente a las y los habitantes que así lo requieran, de acuerdo con sus condiciones particulares de salud. Así las cosas, se presenta el individuo como un sujeto de derechos y el Estado como un agente que asume las obligaciones inherentes a tales derechos. Como parte de la tutela del derecho a la salud, la Defensoría de los Habitantes se ha abocado en gran parte al conocimiento del tema de atención médica dándole contenido práctico al derecho. Se ha establecido que la “atención médica integral” involucra la posibilidad para la o el habitante de requerir un adecuado proceso de atención en salud, que conlleve desde la oportunidad de un diagnóstico de calidad, hasta la aplicación del más seguro y eficiente tratamiento que la o el usuario requiere, en el momento preciso.

El objetivo sería la aplicación concreta de las diferentes políticas sanitarias de carácter general o las disposiciones administrativas, que en principio deben responder a las principales necesidades de la población objeto de su atención, así como buscar la mayor satisfacción dentro de parámetros de

equidad, igualdad, solidaridad, oportunidad y calidad posible, tal y como lo garantiza la Constitución Política y múltiples instrumentos internacionales. Desconocer esta realidad, en una sociedad, no sólo se constituye en una flagrante violación a los derechos humanos, sino también una falta de conciencia frente a un problema que incide directamente en las condiciones de vida de las y los habitantes.

El conocimiento casuístico que ha desarrollado la Defensoría, pone en evidencia las continuas infracciones que se dan por parte de las entidades prestatarias de los servicios de salud hacia las y los usuarios, en su derecho a disfrutar de un servicio de atención médica de calidad –principio consagrado en la política de Estado- con los recursos materiales, técnicos y humanos disponibles en el momento que éstos sean requeridos. Los problemas de planificación y previsión administrativa, la ausencia de humanización y concientización de algunos de los prestatarios de los servicios y la deficitaria gestión, han generado variadas violaciones de los derechos de las y los usuarios de los servicios. La resolución N° 3935-94 de la Sala Constitucional es conteste con lo anterior y en lo que interesa consigna:

*“(...) Es responsabilidad del Estado, procurar que las personas bajo su custodia, reciban en forma oportuna, la atención que necesitan. De manera alguna se puede admitir una lesión al derecho fundamental a la salud con el argumento de que hay carencia de medios materiales, especialmente; cuando ello se ha convertido en una excusa generalizada de los entes públicos, para la inacción en los campos de su competencia (...).”*

Temas recurrentes de tardanza en la atención de especialidades, deficiencias en materia de equipamiento y problemas con el abastecimiento de medicamentos, constituyen algunas disparidades frente a las políticas públicas planteadas como parte de la gestión del Estado que constituyen las aspiraciones de los y las habitantes.

### Políticas Públicas Existentes: !!a lo que aspiramos!!

Existen en el país tres documentos de política pública que determinan la orientación en la atención de la salud de las y los habitantes de la República por parte de las Instituciones encargadas de su prestación:

1. **El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010**, emitido por el Poder Ejecutivo para esta Administración.
2. **El Plan Estratégico del Ministerio de Salud 2006-2010**, como Ente Rector del Sector Salud.
3. **El Plan Estratégico Institucional de la CCSS 2007-2012**.

#### 1. Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010 (denominado *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Jorge Manuel Dengo Obregón*), es el instrumento de conducción política, programática y presupuestal del gobierno, siendo el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el encargado de monitorear su ejecución.

Las políticas de desarrollo social son parte del PND, se ejecutan a través de programas sectoriales y su evaluación se realiza de acuerdo al Sistema Nacional de Evaluación (SINE), herramienta que evalúa el desempeño del sector público.

En lo que corresponde al Sector Salud, se establecen como objetivos los siguientes:

- *Fortalecer la salud de las personas, con énfasis en los menores de 18 años y en los grupos vulnerables y en riesgo social, mediante el mejoramiento e incremento en la cobertura de los programas de vacunación, atención integral en salud, nutrición y desarrollo infantil.*
- *Mejorar el hábitat humano, mediante el desarrollo de estrategias participativas para el manejo de desechos sólidos, el incremento de la población nacional con acceso al agua*

*potable y el mejoramiento del alcantarillado sanitario en el Área Metropolitana.*

- *Consolidar el Sector Salud mediante el fortalecimiento de la **rectoría** del Ministerio de Salud.*
- *Proveer de una visión estratégica de largo plazo a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), mediante la elaboración de instrumentos adecuados de planificación en materia de infraestructura hospitalaria y de **servicios**, formación de personal y sostenibilidad financiera de la seguridad social. (el resaltado no es del original).*

#### 2. Plan Estratégico Institucional 2008-2010 Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud, enmarca como una de las acciones estratégicas institucionales, independientemente del nivel de gestión o entidad orgánica ejecutora, las siguientes:

- *Dirección política de los actores sociales y regulación sobre los insumos, productos o acciones, que intervienen en el proceso de la producción social de la salud.*
- ***Garantía de acceso equitativo al conjunto de servicios de salud de atención a las personas.** (el resaltado no es del original).*
- *Hábitat humano e impulso de la estrategia de promoción de la salud.*

Dentro de la Función de Rectoría de la Producción Social de la Salud, la que responde al Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno actual, se plantean como acciones estratégicas:

- *Programa de fortalecimiento de las condiciones de salud de la población infantil y adolescente, promoviendo estilos de vida saludable.*
- *Promoción y protección del hábitat humano para un mayor bienestar y calidad de vida de la población.*
- ***Programa de fortalecimiento de la capacidad resolutoria de las instituciones del sector, para lograr un incremento de la cobertura del Seguro de Enfermedad y Maternidad y del Régimen del IVM.***
- ***Plan de provisión de recursos de infraestructura, humanos, tecnológicos y financieros en salud con calidad, seguridad y accesibilidad.** (el resaltado no es del original).*

### 3. Plan Institucional de la CCSS 2007-2012

Las políticas institucionales de la Administración anterior fueron aprobadas por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 1º de la sesión N° 8150, celebrada el 10 de mayo de 2007, mediante la cual se acuerda aprobar:

- Las Políticas Institucionales 2007-2012
- El documento “Una CCSS renovada hacia el 2025. Planeamiento Estratégico Institucional 2007-2012 y Programación de Inversiones. 23 de Abril 2007”

Estas políticas están inspiradas en una visión institucional de largo plazo, con una proyección de dos décadas, contenida en el documento “Una CCSS renovada hacia el 2025; Planeamiento estratégico institucional 2007-2012 y programación de inversiones. Abril 2007”.

Las políticas se agrupan en tres grandes apartados, los que a su vez definen políticas generales y políticas específicas. Ver Cuadro 1.

### Estado General de situación de la salud en Costa Rica.

Costa Rica cuenta con un sobresaliente desarrollo en cuanto a indicadores de salud se refiere. En este sentido, la tasa global de fecundidad para el 2007 por ejemplo, fue de 1.96, es decir, se estima que cada mujer tiene un promedio de 1.96 hijos durante toda su vida fértil. Esta es la fecundidad más baja en toda la región centroamericana.

El indicador global de situación de salud Esperanza de Vida al Nacer en Costa Rica, tiene uno de los valores más altos en toda América. Se estima que cada niño nacido en el 2007 vivirá un promedio de 76.7 años y cada niña vivirá en promedio 81.9 años

La tasa de mortalidad general del 2008 fue de 4,05 por mil habitantes. En cuanto a la mortalidad infantil, en el año 2008 se registraron 62 muertes infantiles menos que en el año anterior. La tasa de mortalidad infantil (TMI) fue de 8,9 por mil nacimientos. En cuanto a mortalidad materna, durante el período comprendido de 1992-2008, se dan oscilaciones, no obstante, en el año 1998 se obtiene la tasa más baja de 1,2 por 10,000 habitantes, para el 2007 la tasa es de 1,91 y al 2008 es de 3,32 (Ministerio de Salud, 2009).

Resulta de relevancia para esta Defensoría que el país presente un perfil de mortalidad que se carac-

teriza por enfermedades del sistema circulatorio con una tasa de (4,0 por mil habitantes), seguida en su orden por los tumores (1,1 por mil habitantes y causas externas 11%), así como por las enfermedades del aparato respiratorio (0,9 por mil habitantes) y del aparato digestivo (0,6 por mil habitantes).

*“Se consideran importantes estos datos para la institución, dado que las acciones que despliegue la Defensoría, deben incidir en los indicadores mencionados, en el sentido de que los aportes que sean planteados al Estado deben ir dirigidos a mejorar o al menos mantener los mismos. En razón de que la salud es un producto social que viene determinado -entre otras razones- por factores ambientales y socio-económicos, la Defensoría tiene claro que todas aquellas acciones de impacto para estos indicadores, deben superar el enfoque biólogo y asistencialista que aún predomina en la Salud Pública nacional; por lo que, si bien es cierto que al atender los problemas fundamentales de la CCSS, se están realizando acciones tendientes a mejorar el acceso, la oportunidad y la calidad de los servicios de salud, lo que verdaderamente impacta los indicadores de salud arriba señalados es la formulación de propuestas para mejorar las Políticas Públicas en materia de Salud Pública y esto es lo que pretende lograr la Defensoría en adelante a partir del presente informe de labores.”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010

Otra cuestión importante que debe ser considerada es que, según proyecciones realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos para el año 2025, Costa Rica tendrá una población de 5.608.383 habitantes, y se espera un descenso del grupo poblacional menor de 25 años, así como un aumento en la población activa, adulta y adulta mayor.

Por otra parte, en las últimas décadas, el país ha experimentado un creciente desarrollo en materia de discapacidad, no obstante, los cambios demográficos y socioeconómicos que está experimentando el país asociados al estilo de desarrollo, hace pensar que el número de personas con discapacidad no va a decrecer, lo que demanda un fortalecimiento de acciones de prevención, atención e integración, para mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad y su familia.

Como se observa, el perfil epidemiológico de la población costarricense ha cambiado radicalmente en las últimas décadas, producto de un descenso pronunciado de la morbilidad y mortalidad causada por enfermedades transmisibles, en contraposición a una mayor relevancia de las enfermedades crónico-degenerativas y de nuevas patologías como el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA).

Cuadro 1

<p>1. Políticas que contienen los principios y valores, necesarios para fomentar un direccionamiento de la cultura organizacional y el accionar de los trabajadores.</p>	<p>1. 1 Políticas generales:</p> <p>1.1.1. Los servicios de salud, pensiones y prestaciones sociales se basarán sólidamente en los principios fundamentales de Equidad, Solidaridad, Universalidad, Unidad, Igualdad, Obligatoriedad y Subsidiariedad.</p> <p>1.1.2. Todos los esfuerzos institucionales se deben orientar a promover el rescate y fortalecimiento de valores en todo el personal, con el propósito de que los usuarios reciban una atención con rostro humano y amable de parte del personal.</p>	<p>1.2. Políticas específicas:</p> <p>1.2.1. Los procesos internos de trabajo de las diferentes dependencias, deben de orientarse a satisfacer las necesidades de los usuarios, mediante la entrega de productos o servicios finales e intermedios oportunos, con atención personalizada, trato amable y considerando la diversidad de géneros, discapacidad, etnias y credo religioso.</p> <p>1.2.2. La consolidación de la renovada identidad institucional de la seguridad pública costarricense exige la prestación de todos sus servicios con alta calidad técnica y social, sustentándose en los criterios de eficiencia, oportunidad, seguridad, información, respeto a los derechos humanos y dignificación.</p>
<p>2. Impacto directo en los niveles de salud, protección social y calidad de vida</p>	<p>2.1. Políticas generales</p> <p>2.1.1. La Institución debe continuar con los esfuerzos para reducir las diferencias en el acceso a los servicios de salud de la población costarricense, así como, el aumento de la cobertura del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y la ampliación del nivel de acceso a los servicios institucionales para los diversos grupos de usuarios y zonas geográficas, la superación de las barreras geográficas, físicas, económicas, culturales y administrativas.</p> <p>2.1.2. El fortalecimiento del modelo de atención integral en salud se convierte en una prioridad institucional, bajo el enfoque biopsicosocial del proceso salud-enfermedad, que articule, racionalice, de coherencia y continuidad a las acciones ejecutadas en los distintos niveles de atención de la red de servicios brindados a la sociedad.</p>	<p>2.2. Políticas específicas</p> <p>2.2.1. La capacidad de respuesta de los establecimientos de salud del primer y segundo nivel de atención, ha de fortalecerse en recursos humanos, físicos, tecnológicos y con sistemas de trabajo más eficientes.</p> <p>2.2.2. El modelo de atención hospitalaria exige una transformación de manera progresiva, con mayor proyección a la comunidad, con altos niveles de automatización, protocolización de los procesos, con programas alternativos y/o complementarios a la hospitalización, con fuerte componente ambulatorio, atención integral y de articulación en red de servicios de salud ...</p>

		2.2.5. Todas las unidades y servicios de salud gestionarán en redes verticales y horizontales, con el propósito de generar una mayor capacidad resolutive, eliminar duplicidades en el proceso de atención, disminuir los tiempos de espera, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y reducir los costos administrativos.
		2.2.6. La prestación de servicios de salud debe estar basada en procesos de planificación e investigación, considerando los principales problemas de salud de la población, los cambios en los perfiles demográficos y los factores condicionantes de la salud, con énfasis en los grupos en desventaja social y comunidades prioritarias e indígenas.
		2.2.7. Los servicios que presta la Institución deben considerar las condiciones necesarias de accesibilidad, oportunidad y cobertura para las personas mayores de 65 años, con discapacidad, agredidas física, emocional o sexualmente.
		2.2.8. Los servicios del Régimen No Contributivo de Pensiones tienen que extenderse y adaptarse a las necesidades de la población adulta mayor, con discapacidad, en condiciones de extrema pobreza, conforme a las posibilidades de la Institución.
3. Incremento de la capacidad operativa institucional	3.1. Políticas generales	3.2. Políticas específicas
	3.1.1. La Institución está obligada a gestionar todos los procesos institucionales con calidad, respondiendo a las necesidades de los usuarios de manera que se garantice la seguridad en los servicios e instalaciones de la C.C.S.S.	3.2.2. La C.C.S.S procurará la extensión de la protección de los Seguros Sociales a grupos que en razón de condiciones particulares, no disponen de su aseguramiento o de su documentación que los acredite como tales, por medio de los cambios correspondientes en materia de reglamentación, organización, tecnología y recursos humanos ...
	3.1.2. La Institución se compromete a desarrollar los conocimientos, habilidades y sistemas organizacionales, por medio de la capacitación y formación continua de sus trabajadores, así como planificar las necesidades institucionales, incluyendo las inversiones mediante planes quinquenales de inversión y programar la oferta de recursos humanos en el mediano y largo plazo.	3.2.8. La C.C.S.S debe ampliar y consolidar la masa crítica de profesionales dedicados al desarrollo científico y tecnológico en salud, pensiones y Seguridad Social, en el ámbito institucional y nacional.

		3.2.13. La C.C.S.S. impulsará el desarrollo y aplicación en todos los ámbitos de la organización, de procedimientos, herramientas, conocimientos y destrezas para promover y fortalecer el control interno de la gestión y la autoevaluación de los procesos, productos y servicios institucionales, buscando asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales y la protección de los recursos públicos.
		3.2.15. La C.C.S.S. implementará, progresivamente, un nuevo modelo de gestión de los recursos físicos requeridos en todas las operaciones institucionales, que garantice la efectiva disponibilidad, en cantidad y calidad, de medicamentos, equipos médicos y otros insumos críticos, al menor costo posible.

Adicionalmente, la clara tendencia al envejecimiento de la población y la transición demográfica seguirá exigiendo la readecuación del modelo de atención, así como la forma y los medios empleados para proveer los servicios de salud y, por otra parte, la atención de esta población requerirá mayores recursos, debido a la mayor demanda de servicios y al uso de tecnología más costosa para atender problemas crónicos y sus complicaciones.

En consecuencia y a partir de las quejas que se atienden, desde la perspectiva de esta Defensoría, es posible agrupar los principales obstáculos que tiene la CCSS para satisfacer el derecho a la atención en salud a las personas, en las siguientes:

- a. Incapacidad de atender el incremento de enfermedades crónicas, discapacitantes y degenerativas producto del propio envejecimiento de la población, y del cambio del perfil epidemiológico.
- b. Asignación de presupuesto institucional no acorde con la demanda de servicios por parte de la población.
- c. Insuficiente recurso humano en los servicios de salud en áreas sensibles como medicina especializada, servicios diagnósticos y enfermería.
- d. Insuficiencia de planta física de las instalaciones de salud a pesar de los esfuerzos realiza-

dos por la CCSS para incrementar y mejorar las instalaciones existentes.

Coinciden con estas conclusiones, diversos estudios realizados en el país, que reflejan las principales debilidades de los servicios del Estado, las cuales se resumen para efectos de la seguridad social, en el largo tiempo de espera en filas, en la atención médica y de laboratorios, incluyendo cirugías y pruebas de microbiología, debilidades que fueron confirmadas por más del 90% de las personas entrevistadas.<sup>1</sup>

## Respuesta del ESTADO.

- **Listas de espera.**

La Caja Costarricense de Seguro Social ha planteado como política pública en el Plan Estratégico, incoar acciones tendientes a generar un impacto en los niveles de salud y en la protección de la salud de la población, a través de estrategias y gestiones que pretenden disminuir los tiempos de espera, mejorar la eficiencia e incrementar la capacidad resolutoria. Frente a esta aspiración social, se presenta el problema de listas de espera, recurrente en los servicios de salud y que quizá genera mayores efectos en la calidad de vida de la población.

<sup>1</sup> Gutiérrez Porras, Blanca R. El estado de bienestar costarricense: retos para el nuevo gobierno. universidad nacional instituto de estudios sociales en población. (IDESPO). Noviembre de 2009, Página 13. San José, Costa Rica.

El Reglamento del Seguro de Salud establece en su artículo 75 que a los asegurados les asiste el derecho de diagnosticar sus enfermedades en el momento oportuno y a recibir el tratamiento adecuado para resolver sus problemas patológicos. Es decir, la Administración debe de proveer los medios que le permitan tener acceso a la mejor asistencia médica existente, con la finalidad de restablecer el estado de salud de las y los usuarios o al menos contribuir al mejoramiento de su calidad de vida. No obstante, para ello resulta fundamental que como parte del acto médico, se utilicen los medios técnicos y/o humanos que resulten necesarios para la determinación de la enfermedad en la o el paciente y su correspondiente tratamiento.

Por su parte, la Ley General de la Administración Pública consigna claramente los principios elementales a los cuales se debe someter la prestación del servicio público, -entre ellos el de atención médica- en aras de garantizar la satisfacción de las necesidades de las y los usuarios. De mención están: eficiencia, regularidad, continuidad, adaptabilidad y oportunidad. Dichos principios inducen necesariamente, a que la plataforma de servicios administrativos, debe proveer los recursos económicos y materiales necesarios para resolver las principales necesidades de los habitantes oportunamente.

Uno de los principales problemas que afecta a las y los usuarios de las y los servicios de salud, se refiere a los ya conocidos problemas de “listas de espera” y que refieren fundamentalmente a la dilación con que muchos habitantes reciben los servicios en diferentes centros de salud. Se ha podido constatar que las listas de espera son una fuente permanente de inequidad que plantea serios problemas éticos y de protección del derecho a la salud de las y los usuarios de los servicios. Desde el punto de vista de los derechos de las y los pacientes, durante el tiempo de espera –injustificado- se interrumpe el derecho a la protección de la salud, con lo cual quedan en entredicho los principios de universalidad, oportunidad, libertad de acceso y gratuidad, principios rectores de la política de Estado planteada líneas atrás.

## Casos simbólicos que reflejan la realidad, son los siguientes.

Establece la Unidad Técnica de Listas de Espera<sup>2</sup> que se considera que un paciente se encuentra en lista de espera, cuando la programación de su cita, sea para consulta con especialista, cirugía o la realización de un procedimiento, se encuentra convocada a más de noventa días.

Muchos son los factores que ha evidenciado la Defensoría y que resultan determinantes en la producción de este fenómeno y que se encuentran en abierta contradicción con las políticas de Estado en materia de atención oportuna y se refieren particularmente a los siguientes aspectos: insuficiencia de recursos humanos, insuficiencia de equipamiento, problemas de infraestructura, falta de equipo hospitalario que se requiere para los procedimientos,

incapacidad resolutoria de la red de servicios para resolver los problemas de salud presentados por la población, falta de uniformidad en los sistemas de información, dificultades en la gestión local del problema, ente otros factores adicionales.

De reciente promulgación y conteste con el criterio

expuesto por la Defensoría, la Contraloría General de la República se ha referido al tema<sup>3</sup> que ocupa este acápite, de frente al cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Estratégico de la CCSS. El mismo órgano contralor es coincidente al indicar que gran parte de los problemas obedecen a las deficiencias de la información y calidad de los registros que se disponen para la elaboración de la agenda médica. En igual medida, la falta de normativa que conmine al cumplimiento de tiempos máximos de espera, las deficiencias en la resolución por parte de los primeros niveles de atención, entre otros.

Ha sido una constante en los argumentos expuestos por la Seguridad Social, como causa principal de los problemas de listas de espera y la dilación en la atención médica; la imposibilidad material y la ausencia de recursos económicos, humanos y materiales en general para cumplir con los requerimientos de la población. Si bien el adagio “nadie

*“El cambio en el perfil epidemiológico y demográfico en Costa Rica, entre otras razones que se analizan en este informe, tales como la falta de recurso y la ineficiente planificación y gestión, ha ocasionado que la respuesta del Estado, de frente a la prevención de las enfermedades y a la atención de la salud, sea insuficiente por parte del sector prestador de servicios de salud a las personas, es decir la Caja Costarricense de Seguro Social. (el resaltado es nuestro).”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010.

2 Unidad Técnica de Listas de Espera (UTLE). Instancia adscrita a la Gerencia de División Médica encargada de la gestión de listas de espera en las unidades hospitalarias. 2010

3 Contraloría General de la República. Informe DFOE-SOC-IF-97-2009.

está obligado a lo imposible” podría ser el principal argumento para alargar el tiempo de atención y en el peor de los casos denegarla; no resulta comprensible ni aceptable que la o el asegurado ante tal supuesto, se vea en el riesgo de no tener respuesta a su necesidad clínica y aplicar un tratamiento que le restituya a su estado normal y desarrolle una adecuada calidad de vida. Debe considerar el personal de salud que cuando un paciente requiere de los servicios médicos no sólo evidencia una dolencia física sino también una serie de afecciones psicológicas, en las que por más interés que disponga, no puede incidir. Al respecto el órgano contralor, refirió que el problema que en este punto reclama la atención de la Defensoría genera una serie de costos e implicaciones para la o el paciente y que incide en el aprovechamiento de recursos por parte de la institución aseguradora.

Es muchas veces el ausentismo de las y los pacientes y la deficiente reposición de citas, lo que complica el escenario de respuesta de la institución a la persona usuaria; considerando que existe una deficiente gestión hospitalaria en materia de sustitución de pacientes ausentes y a la vez de minimización del fenómeno del ausentismo, que no sólo es causado por la falta de responsabilidad de las y los usuarios de acudir a sus citas, sino también por la misma respuesta inoportuna de la institución, que quizá obliga a las y los usuarios a utilizar los servicios del sector privado para atender su problema de salud.

Así mismo, no puede obviarse que las diferencias reales<sup>4</sup> que existen en los tiempos de respuesta según el Hospital que se trate, constituyen una fuente de inequidad en el acceso que produce la misma institución y que genera radicales diferencias entre las y los pacientes, dado su domicilio y consecuentemente su ubicación en determinada área de adscripción. Frente a ello y pese que la política de Estado busca promover una prestación de servicios en condiciones de igualdad y pendiente de una prestación del servicio público eficiente y oportuna, la CCSS no busca opciones coordinadas -entre nivel central y hospitales desconcentrados-, que concurra a garantizar el acceso a los servicios especializados en condiciones de equidad.

Constituye un deber insoslayable de las autoridades, el plantear acciones concretas de depuración de listas, ordenamiento de pacientes según criterio médico, la implementación de los programas que realiza la UTLE, sistema de consulta vespertina, controles de cumplimiento de horarios, o en su

*“Desde una perspectiva de la Salud Pública, las medidas para atender estos problemas se encuentran – en gran parte- en la elaboración de planes, programas y proyectos serios y adecuadamente justificados para demostrar la necesidad de la obtención de mayor cantidad de recursos, tales como: financieros (incremento del presupuesto), humanos (formación de nuevos profesionales), y tecnológicos (adquisición de nueva tecnología y equipamiento).”*  
Dirección de Calidad de Vida, 2010

caso, la puesta en práctica de acciones paralelas que deriven en la contención y eventualmente la eliminación del problema que ocupa estas líneas.

Habida cuenta de que el retraso desmesurado puede producir sensibles perjuicios para la o el paciente y es consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público, debe ser consciente la Administración, de su responsabilidad y por ende, establecida la misma; responder por los daños y perjuicios ocasionados que le genere a las y los habitantes y que hasta la fecha no se han cuantificado y demandado.

Teniendo en consideración lo anteriormente detallado, la Defensoría de los Habitantes dará seguimiento de los avances que se den en esta materia y se convocará a las instituciones involucradas a trabajar en conjunto y generar una agenda con compromisos puntuales que permitan concretar soluciones a corto, mediano y largo plazo.

#### • Déficit de recursos humanos

Los recursos humanos son la base del sistema de salud; su desarrollo conforma la base social y técnica de los mismos y de su mejoramiento, siendo un factor esencial de la capacidad del Sistema de salud el asegurar acceso equitativo a servicios de calidad para toda la población.

La escasez del recurso humano en salud, sobre todo a nivel de especialidades médicas, es una de las causas de mayor denuncia en la Defensoría de los Habitantes, debido principalmente a que dicha circunstancia interfiere directamente en la prestación del servicio, creando las llamadas listas de espera, sobre todo a nivel de consulta externa, de intervenciones quirúrgicas y de realización de procedimientos.

Una de las especialidades críticas cuya escasez está golpeando fuertemente la prestación eficiente de los servicios de salud, es la de Anestesiología. Igualmente se encuentran dentro de las especia-

4 Informe de la Contraloría. DFOE- SOC-IF-97-2009, pág:26

lidades críticas Pediatría, Geriatría/Gerontología, Medicina Interna, Cirugía General, Ginecología y Obstetricia, Radiología y Ortopedia.

Ante este problema, -que retrasa la atención oportuna atentando contra el derecho a la atención en salud de las y los habitantes y usuarios del Sistema-, la CCSS a través del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISS), presentó en el año 2002 a las autoridades de la CCSS el estudio “Valoración de necesidades cuali-cuantitativas de profesionales en medicina. Estimación a 5 y 10 años”. Este estudio determina la necesidad de 1732 especialistas en dicho período de tiempo.

Según lo indica el CENDEISS, este estudio fue la base para la elaboración por parte de la Gerencia Médica, de la actual estrategia de formación de especialistas, mediante la cual se incrementó el número de plazas nuevas para residentes (estudiantes de especialidad), lo que les permitió pasar de 100 residentes para el año 2000, a 220 por año. Indican que el total de residentes activos en el año 2000 fue de 350 y actualmente hay 790 residentes activos. Así mismo, se ha informado que la necesidad de especialistas para el período 2006-2010 es de 1027, de los que a la fecha se han graduado 703, para una diferencia de 324; sin embargo esperan que esta diferencia sea superada en los años 2011 al 2014, por cuanto se estarán graduando 718 especialistas más.

De las especialidades señaladas como críticas párrafos arriba, entre el año 2006-2010 se han graduado las siguientes cantidades:

Señala la información proporcionada por el CENDEISS, que uno de los objetivos del Plan implementado por las autoridades de la CCSS para dotar de especialistas a los servicios de salud, (de manera que se hiciera una distribución equitativa en todo el país), fue la formulación del “Contrato de Aprendizaje”, como herramienta que faculta a la Institución a ubicar a los nuevos especialistas en los centros de atención en donde más se requieran y en los que cuenten con los recursos adecuados para su funcionamiento.

Respecto de la garantía de este contrato, que vincula presuntivamente al profesional a la institución, considera esta Defensoría que valorando los bienes jurídicos involucrados, y la importancia que reviste para muchos de los problemas de la CCSS el recurso humano, resulta de vital trascendencia que se fortalezcan los mecanismos de garantía de la permanencia del profesional dentro de la institución, e

incluso se valore el incremento de la indemnización consignada hasta la fecha, ello en razón de que, para diversas especialidades, este monto puede resultar irrisorio.

El área ginecológica cuenta con datos (como natalidad anual reportada), que permiten planificar la atención de las mujeres que constituyen la mitad de la población: sin embargo, también en esta especialidad hay déficit, desde el primer a tercer nivel de atención de Salud; por ejemplo, en el caso del Hospital de Guápiles, las mujeres han visto afectado su derecho a los servicios de salud dado a que existe una carencia de especialistas en ginecología, lo que se complejiza cuando, con ocasión de alguna complicación ginecológica tienen que ser intervenidas quirúrgicamente, y también se carece de anesthesiólogos (55152-2010). Estas falencias son reconocidas por parte de la CCSS, que en su Plan Estratégico establecido para el 2007-2012 se establece la necesidad de contar con más ginecobstetras; no obstante lo anterior, de la revisión que hace esta Defensoría sobre el cumplimiento del plan estratégico en materia de ginecología, resulta claro que durante los años 2007 al 2010 no hay metas concretas que permitan llenar los vacíos del servicio, dado que la propuesta de incrementos de personal corren a partir del 2011 en un 20%<sup>5</sup>; en atención a una combinación de parámetros relativos de pobreza, necesidades de salud y lejanía de los centros de referencia.

Otro Hospital en el que se han detectado debilidades en la atención y cantidad de recursos asignados al servicio de ginecología, es el William Allen de Turrialba, lo cual viene denunciándose por esta Defensoría, desde el 2008 y no obstante el transcurso del tiempo, aún presenta limitaciones en el área de ginecología.

Finalmente, durante el período de examen, la Defensoría se dio a la tarea de darle seguimiento al proceso de construcción del nuevo Hospital de Heredia. Para abril de 2010, la CCSS informa que el hospital tendrá 1251 plazas, de las cuales el 40% corresponde a personal de enfermería, 20.6% a personal administrativo y 15.2 % a personal médico.

Respecto de las especialidades médicas, el hospital contará con Cardiología, Endocrinología, Gastroenterología, Dermatología, Medicina Interna, Medicina Crítica, Medicina Física y Rehabilitación, Neumología, Geriatría, Odontología, Psiquiatría, Cirugía, Gineco-Obstetricia y Pediatría.

5 Plan Estratégico de la Caja Costarricense de Seguro Social 2007-2012, página 16.

- **Desabastecimiento de medicamentos.**

El desabastecimiento de medicamentos, aunque en menor grado que en años anteriores (2007-2008), sigue presentándose en la CCSS.

Al igual que en esos años, se trata de medicamentos calificados como “almacenables” por la Lista Oficial de Medicamentos (LOM) de la CCSS, que son aquellos que se encuentran disponibles en el “Área de Almacenamiento y Distribución de Medicamentos” (ALDI); en ese tanto, el responsable directo del abastecimiento lo es el Nivel Central y no cada centro de salud, sin perjuicio de que ello se haya dado en alguna ocasión a este nivel.

El análisis de los casos determina igualmente que el problema continúa siendo la inadecuada planificación o una incorrecta ejecución de lo planificado en términos de adquisición de medicamentos, sobre todo en lo que se refiere a los plazos de los trámites que conllevan las licitaciones.

Dado que la situación tiene las mismas causas de años atrás, las recomendaciones que emite esta Defensoría siguen manteniéndose a la fecha. De conformidad con las recomendaciones anteriores, la entonces Gerencia de Operaciones informó a la Defensoría sobre la elaboración del “Proyecto para el Rediseño del Sistema de Gestión de la Cadena de Abastecimiento de Medicamentos” cuya puesta en operación, así como la creación de una Dirección de Medicamentos, pudieron haber incidido en la disminución de la presentación de denuncias por dicha causa, sin que las mismas hayan desaparecido del todo, con lo cual se sigue atentando contra el derecho a una atención oportuna en salud, toda vez que las y los habitantes no reciben su medicamento en forma oportuna y con ello, se aumenta el riesgo para la salud del paciente y se generan condiciones de responsabilidad para la institución.

- **Impacto Diferenciado.**

- Atención en Salud de la Mujer en Costa Rica.

Las Políticas Institucionales del Ministerio de Salud, establecidas en junio de 2007, reflejan un enfoque de derechos humanos y equidad en el ejercicio de las funciones rectoras con el fin de conducir a

resultados más justos y sostenibles de la salud; sin embargo, en materia de mujer existen vacíos en algunos ámbitos, como en materia de salud sexual y reproductiva, que se caracteriza por acciones aisladas y no de una visión integral y una falta de transversalidad de género en la política pública en materia de salud.

Aunque la Defensoría reconoce esfuerzos en la atención a la salud de las mujeres, éstos se ven afectados por la realidad de los servicios de salud; así por ejemplo, para el 2009, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud lanzan una campaña agresiva contra el cáncer de mama y cérvix; sin embargo, las largas listas de espera para la realización de mamografías y la carencia de especialistas en ginecología del primer a tercer nivel de atención de salud generan un brecha entre la prevención y el tratamiento del cáncer de mama que afectan y limitan el derecho a la salud de las mujeres.

*“Las acciones desarrolladas en la política para que el sistema educativo incorpore el principio de equidad de género son muy escasas, se limita la incorporación de este tema, en los textos educativos y la distribución adecuada en la cantidad de estudiantes. Este es otro ámbito que brinda la oportunidad de articular y armonizar con otras políticas públicas como la PIEG, como parte de la labor unificada que le corresponde ejecutar al Estado”.*  
Dirección de Niñez y Adolescencia, 2010.

Al respecto, la Defensoría ha venido ejecutando acciones administrativas y judiciales, para impedir un tratamiento discriminatorio en la atención de las mujeres que padecen cáncer en la mama derecha, dado a que a través del inciso 10 del artículo 4 del Reglamento para recibir Tratamiento con Acelerador Lineal, se establece un acceso diferenciado a la salud

sin ningún sustento jurídico, lo cual esta Defensoría solicitó se modificara.<sup>6</sup> Para ello, la Defensoría interpuso una coadyuancia a una acción de inconstitucionalidad presentada ante la Sala Constitucional. En dicha gestión se argumentó que el uso de la tecnología del acelerador lineal para el tratamiento de cáncer de mama izquierda en comparación con la utilización de cobaltoterapia para el tratamiento de mama derecha, constituye una lesión al derecho fundamental de igualdad en el acceso al derecho a la salud, a la vida y a la prestación eficiente de los servicios de salud. En estos términos la aplicación de una de las dos alternativas técnicas, debe responder a un criterio técnico- médico que determine la idoneidad del tratamiento; según las condiciones clínicas del paciente; y no por una restricción normativa que lo indique. Actualmente, este asunto se encuentra pendiente de resolver por parte de la Sala Constitucional.

<sup>6</sup> Defensoría de los Habitantes. SI 31562-2009.

Asimismo, la Defensoría hizo un llamado de atención a las autoridades de salud para que a las pacientes mastectomizadas que requieren prótesis externas de mama, se les ofrezca toda la información que les permita canalizar sus solicitudes, y con ello, recibir oportunamente ese beneficio, puesto que las mujeres no estaban accediendo a esta información clara desde el Servicio de Trabajo Social del Hospital Calderón Guardia y Hospital San Juan de Dios.

En materia de Salud Sexual y reproductiva, la gran ausente ha sido la Adición de un nuevo capítulo III referente a los Derechos en Salud Sexual y Salud Reproductiva, al título I del Libro I de la Ley General de Salud, N° 5395, que respalde la igualdad de género y desarrolle los conceptos de derechos sexuales y reproductivos, incluyendo la salud sexual y reproductiva de la mujer, mismos que fueron aprobados y ratificados en la Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo y la Plataforma aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing).

En cuanto a la política pública en materia de derechos sexuales y reproductivos a mediados de noviembre de 2009 se hizo un esfuerzo para llenar ese vacío; mediante la revisión de la “Política de Sexualidad Saludable”, dicha propuesta actualmente está en proceso. Además este proceso no se ha relacionado con las asesorías que tiene en esta materia la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales, establecida mediante decreto N° 27913-S, pues la Comisión no se reunió en todo el 2009.

Así mismo, es ausente en la política pública la prevención de la violencia ginecológica, que se traduce en malos tratos, negación al derecho a la información de las pacientes, la plétora de servicios en los meses de setiembre a noviembre donde ocurre la mayor cantidad de nacimientos en el país, la descalificación por el hecho de ser madres jóvenes, la descalificación del dolor particularmente en los partos y enfermedades propias de las mujeres, denuncias que han sido investigadas durante este último año y cuyo resultado ha sido individual, pero a nivel estructural no ha sido visualizado dentro de una política en salud.

Otro aspecto que merece especial observancia, se refiere a los problemas de equipamiento que enfrentan los centros de salud. Particularmente y de impacto para la población femenina, los centros del segundo nivel carecen de mamógrafos, razón

por la que para la atención de su propia población terminan remitiendo a las pacientes a los hospitales del primer nivel, lo cual sólo contribuye con la ampliación de las listas de espera del tercer nivel y la postergación de la atención de la salud de las mujeres.

Los procesos de compra del equipo reflejan una gran lentitud, como lo es el caso del Hospital de Grecia, el cual, con el apoyo del Club de Leones de Grecia, realizó una campaña en el 2006 para la recolección de dinero para el equipo, el cual fue utilizado sólo para la remodelación de la Sala, razón por la que el Proyecto de Fortalecimiento de la Red Oncológica asumió entonces el compromiso de la compra de dicho equipo; sin embargo, al 2010 éste aún se encuentra en proceso de licitación.

Iguales problemas de equipamiento e infraestructura se presentan en el único centro de atención especializada y exclusivo para las mujeres, Hospital de las Mujeres Dr. Adolfo Carit, que ha venido siendo objeto de denuncias sistemáticas las cuales dan cuenta de una problemática estructural relacionada con la falta de Salas de Operaciones de Cirugía Mayor, el mal estado de las áreas de recuperación y de la sala de labor, mismas que inclusive fueron cerradas por parte del Ministerio de Salud en mayo de 2009. Algunas Salas como Obstetricia, Neonatología y Servicio de Ginecología que fueron habilitadas recientemente en el 2009, poco tiempo después ya están con el servicio sobresaturado. A la fecha faltan de habilitar 3 Salas de Cirugía, por lo que se han dejado de realizar 511 cirugías, de las cuales 68% son de baja complejidad y el 32% de mediana y alta complejidad. Actualmente, y aunque está pendiente la remodelación total de los quirófanos 1, 2 y 3 no se vislumbra una solución a corto plazo dadas las recomendaciones vertidas en un estudio de vulnerabilidad estructural en el que no se recomienda remover paredes ni techos en razón de que la instalación eléctrica es antigua y las aguas servidas no tienen otras salidas, todo lo cual indudablemente incide directamente en la salud de las mujeres.

- La salud de la Niñez y la Adolescencia como derecho fundamental para la vida y sobrevivencia

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que todo niño, niña y adolescente tiene el derecho intrínseco a la vida, por lo que es obligación del Estado y sus instituciones, garantizar la sobrevivencia, promover su desarrollo integral y pleno; disfrutando del más alto nivel de salud y acceso a los servicios médicos especializados.

Es en correspondencia con este mandato, que la Defensoría de los Habitantes ha señalado, de manera reiterada, que el derecho a la salud de esta población, debe ser advertido de forma integral y con prioridad absoluta, lo que implica contar con acceso oportuno, atención especializada y prestación efectiva del servicio. El incumplimiento en alguno de estos principios, por las razones que fuesen, incrementa la vulneración en el ejercicio del derecho a la vida y a la sobrevivencia, lo que desencadena la afectación en cascada de otros derechos asociados.

La justificación de deficiencias administrativas o la carencia de recursos económicos y humanos para postergar o negar la prestación de un servicio, así como el despacho de un medicamento, no es un razonamiento válido, cuando se trata de la salud de una persona menor de edad, ya que por su especificidad y proceso evolutivo, además de la obligación de brindar protección especial, éstos no pueden esperar a la resolución ordinaria de los problemas administrativos.

Un ejemplo de esta situación, es el Servicio de Cardiología del Hospital Nacional de Niños, donde se manejan varias listas de pacientes que se encuentran en espera del tratamiento correspondiente:

- a. 27 niños y niñas requieren de un tratamiento llamado “procedimientos electrofisiológicos”.
- b. Otro grupo de 52 pacientes necesita un tratamiento “percutáneo de comunicaciones intraculares (CIA)”.
- c. Cirugía cardíaca: 64 niños y niñas esperan para una cirugía cardíaca.
- d. Servicio de Ortopedia: 2350 pacientes en espera de cirugía.

Al parecer, esa espera es motivada por la falta de un especialista en Anestesiología, pues el Servicio de Cardiología, según se indica, cuenta con el equipo y los especialistas en salud que se requieren para brindar la atención como corresponde.

Si bien el padecimiento de las arritmias requiere del tratamiento electrofisiológico, esa espera no compromete la vida, no obstante, sí la calidad de ésta, así como el disfrute de otros derechos fundamentales de los niños y niñas, tales como el juego y la actividad física que promueven su desarrollo pleno e integral.

Por otra parte, durante el proceso de la investigación, se logró conocer que el faltante de especialistas en Anestesiología es generalizado; significa

que en otros servicios especializados de ese centro médico enfrentan la misma situación. Ello, preocupa a la Defensoría de los Habitantes, debido a que por la omisión de medidas administrativas, se comprometa la salud y la vida de los niños y niñas que demandan una intervención especializada oportuna y efectiva.

Otro ejemplo de las deficiencias administrativas que se han detectado en el sistema de salud, es la falta de previsión en la compra de medicamentos especializados, tales como las vacunas, lo que conlleva un riesgo latente para los niños y niñas que lo demandan, pues no sólo se pierde la periodicidad que algunas inmunizaciones demandan sino que se exponen a padecer la enfermedad.

Respecto de lo anterior, esta Defensoría observa deficiencias en el proceso de planificación de las autoridades de salud, respecto de la vigilancia epidemiológica y del abastecimiento sistemático de medicamentos para que se ajusten con la prevalencia estacional de enfermedades esperadas, así también como de aquellos brotes inesperados. Situación similar es la falta de previsión en el abastecimiento y despacho oportuno de la vacuna del neumococo como medida preventiva de enfermedades graves tales como la neumonía y la meningitis en niños y niñas menores de los dos años de edad.<sup>7</sup>

- Atención de la Salud de la Población Adulta Mayor

En el sistema de salud costarricense se ha venido avanzando en el tema del trato preferencial para la población adulta mayor, se han realizado algunos esfuerzos con respecto a la creación de ventanillas especiales que reducen las largas filas para la entrega de medicamentos, programación de citas, entre otros trámites de carácter administrativo.

Pese a ello, se evidencian algunas limitaciones en los plazos de espera para el otorgamiento de citas, lo cual ha sido constantemente reiterado por esta Defensoría, ya que las enfermedades que enfrenta una persona adulta mayor, implican una menor tolerancia y, por ende, no pueden ser sometidos a la misma espera a la que se sujetan los otros grupos poblacionales, dado que por su edad, así como por sus condiciones particulares, se requiere de una atención más inmediata, especializada y personalizada. Recientemente, se han recibido denuncias por los largos períodos para la atención especializada u operaciones de tipo ambulatorio, al cual le atribuyen la falta de camas, el mal funcionamiento del equipo médico, la falta de especialistas, entre

7 Defensoría de los Habitantes. SI 39224-2009.

otras razones, que no contemplan la vulnerabilidad de las personas adultas mayores y que constituyen una violación a lo estipulado en la ley 7539, la cual rescata la especificidad que deben asumir las instituciones en la atención de esta población.<sup>8</sup> Y que enfáticamente es reflejada en la propuesta de políticas públicas en salud, que presenta el Estado para la atención de esta población.

En relación con el tratamiento de algunas patologías especiales, ha sido imperante gestionar ante la unidad hospitalaria, a fin de que se realicen las acciones administrativas necesarias ante las instancias correspondientes, para solicitar los medicamentos que no se encuentran en la lista oficial de medicamentos de la Caja Costarricense del Seguro Social, dado que gran parte de la población no puede acceder a la medicina privada y requiere de esas medicinas para tener mejores condiciones de vida. Este trámite en sí mismo no resulta violatorio, pero no existe el impulso de oficio de la Administración, -en este supuesto del personal médico- para incoar las acciones en forma oportuna y técnicamente probadas, no es posible asumir un resultado asertivo.

Dado que aún no se cuenta con una Política Integral para la atención de las personas adultas mayores, se siguen evidenciando vacíos importantes en los diferentes servicios que utiliza esta población, lo que exige mayores esfuerzos para apoyar la formulación, coordinación y desarrollo de las iniciativas que ha venido creando la CONAPAM en esta materia y que permiten generar procesos de integración entre instituciones, definiéndoles sus responsabilidades en el trato preferencial de la población adulta mayor.

- Atención de la Salud en los Pueblos Indígenas

Los pueblos indígenas hacen una fuerte crítica a la atención en salud que reciben, dado que consideran que el acceso es limitado, predomina un modelo de atención tipo urbano que no reconoce las particularidades de la identidad indígena y que en muchas ocasiones, conlleva a un trato discriminatorio. Afirman que mucho del personal médico, no conoce su cultura y tratan de implementar cuestiones ajenas a la comprensión de las personas indígenas, quienes terminan utilizando otro tipos de medicinas alternativas.

Las largas distancias así como el mal estado de los caminos, limitan el paso de ambulancias en situaciones de emergencia y, en el caso de niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad,

personas adultas mayores, indígenas, se le dificulta mayormente el acceso a los centros de salud, incrementando sus condiciones de vulnerabilidad. Así mismo, la infraestructura de los puestos de salud se encuentra en mal estado o ni siquiera han sido terminados, ello en razón de la falta de recursos materiales y humanos que son invertidos en estas zonas.

Con respecto al caso de los indígenas Ngöbes panameños que entran a Costa Rica para laborar en las cosechas del café, resulta necesario insistir ante las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social sobre la necesidad de definir, lo antes posible, un modelo de aseguramiento para estas y estos trabajadores; ante el Ministerio de Trabajo para que formule un programa permanente de inspección laboral en las fincas cafetaleras y que, en conjunto con el Ministerio de Salud, verifiquen que los hospedajes cumplan con los requisitos de sanidad y salubridad establecidos por ley. Aún cuando la Dirección General de Migración y Extranjería emitió la circular DG-3338-2009 del Salvoconducto indígena como documento de identificación idóneo y reconocido por la República de Costa Rica, éste mismo, al ser presentado para la atención en salud, sigue siendo rechazado por algunos funcionarios/as de la C.C.S.S.<sup>9</sup>

En síntesis, es importante rescatar que los resultados obtenidos a partir de las múltiples investigaciones realizadas, permiten a la Defensoría de los Habitantes señalar, que ciertamente, el país cuenta con políticas públicas -directamente dirigidas- para abordar los temas de salud. Dichas aspiraciones se encuentran permeadas por metas definidas en materia de oportunidad, eficiencia, accesibilidad y calidad en los servicios de salud. Sin embargo; el estado situacional de la prestación de servicios evidencia importantes fisuras en la gestión pública, que están impidiendo o retrasando el cumplimiento de los objetivos y metas planteados en las políticas públicas en el tema.

Conviene entonces revisar el contenido de dichas políticas, y ante todo, la gestión institucional que permite ejecutar las mismas, de forma tal que se puedan tomar las medidas correctivas necesarias que permitan avanzar hacia la protección efectiva del derecho humano a la salud.

8 Lo anterior, se especifica en el expediente 54877-2010-SI

9 Defensoría de los Habitantes SI-19014-2005



# Política Pública en Empleo y Trabajo

*“El trabajo se ha reivindicado no sólo como una fuente de ingresos, sino como una condición básica y fundamental del ser humano, que debe dignificar toda la vida humana siendo un elemento indispensable para el pleno desarrollo. Para garantizar que el trabajo cumpla la función material y humana debe existir una Política Pública con una clara dirección política y una coordinación interinstitucional capaz de responder y resolver las demandas del ámbito laboral, tales como la generación de fuentes de empleo con una digna remuneración, aunado al respeto y garantía condiciones laborales que regula la legislación.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

Con la Constitución de 1949,<sup>1</sup> Costa Rica adoptó un modelo de Estado Social de Derecho basado en la Justicia Social, donde éste tiene la responsabilidad de velar por el bienestar de la sociedad a partir de la creación de una serie de instrumentos legales que vienen a garantizar el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de las y los habitantes.

Dentro del Estado Social de Derecho se contemplan como principios fundamentales la tutela del ser humano, reconociéndole sus derechos individuales y colectivos en todas las dimensiones de su desarrollo y dotándole de mecanismos para ejercer la defensa de sus derechos así como para un control efectivo de las actuaciones del Estado. Dentro de esta perspectiva, el trabajo constituye uno de los derechos fundamentales de la persona, por ello nuestra Constitución Política establece todo un Capítulo de Derechos y Garantías Sociales que determinan las normas protectoras de los derechos

laborales, orientados a la procura del mayor bienestar tanto del individuo como de su familia.

Así el trabajo<sup>2</sup> según la Constitución Política: “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”. Asimismo en este instrumento constitucional se contienen disposiciones claras en cuanto a la protección del salario mínimo, de las jornadas laborales, del derecho a vacaciones remuneradas, de la libertad de sindicalización y del derecho a celebrar convenciones colectivas.

Con este análisis, la Defensoría de los Habitantes expone un panorama sobre la situación laboral en Costa Rica, a partir de las definiciones y de las voces de las personas que solicitan la intervención institucional; de la misma manera se valora el conjunto de acciones o esfuerzos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010 con el objetivo de que cada vez se mejoren, se garanticen y se satisfagan las verdaderas necesidades de la clase trabajadora de nuestro país, atendiendo las especificidades de las poblaciones más vulneradas.

## Crisis Económica Internacional y su incidencia en el empleo

Los efectos, de la crisis internacional se extendieron rápidamente a las economías dependientes. Al des-

1 Constitución Política de Costa Rica. Artículo 50.

2 Constitución Política de Costa Rica. Artículo 56.

acelerarse la economía internacional, Costa Rica se ve considerablemente afectada en diferentes ámbitos. Las empresas exportadoras al ver reducidos sus ingresos deben bajar sus niveles de producción con la consecuente disminución de personal. De igual forma el efecto directo de la crisis en el sector turístico y de construcción tuvo una repercusión directa en el empleo. Frente a esto, el Estado como política pública dictó el denominado Plan Escudo que en materia laboral presentó la Flexibilidad Laboral como un mecanismo para mitigar el efecto del desempleo.

## Empleo y Flexibilización laboral.

La crisis económica internacional, ha ocasionado que los países en el mundo entero, incluida Costa Rica, tengan que acudir a medidas urgentes para mitigar sus efectos. Surge así, el concepto de *flexisecurity*<sup>3</sup> o flexibilización laboral definido como: ...“una nueva fórmula de concebir las relaciones entre los trabajadores y empresarios, basado en la mayor laxitud, flojedad o elasticidad en los contratos; es decir, consiste en conciliar flexibilidad a la hora de rotar personal, de contratar mano de obra por tiempo parcial y determinado, de anualizar jornadas, de reducir plazos de preaviso, eso sí, con protección social financiada por el Estado como el caso de creación de guarderías, permisos parentales, concesión de un subsidio de desempleo alto, aunado a la posibilidad de capacitación para mejorar la condición de trabajador o trabajadora.”

Esta corriente de la flexibilización llega a la Asamblea Legislativa, incorporada en un Proyecto de Ley, promovido por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uccaep) acogido mediante el Expediente No. 17.315 y denominado “Ley de Protección del Empleo en momentos de Crisis”. En el mes de junio del 2009, el Proyecto fue remitido en consulta a la Defensoría de los Habitantes con la finalidad de que la Institución emitiera criterio sobre el mismo. Mediante el Oficio DH-497-09 de fecha 24 de junio del 2009 se envió a la Comisión Permanente de Asuntos Económicos de la Asamblea, la posición institucional. Así se le hizo ver a los Diputados y las Diputadas miembros de esa Comisión, las siguientes apreciaciones generales y específicas en cada uno de los artículos contenidos en este Proyecto:

*“El Proyecto de Ley, va dirigido a garantizar una serie de medidas, que se proponen en*

*forma excepcional para aplicarlas en épocas de crisis, garantizándoles a las y los trabajadores de la empresa privada, que ante la crisis económica, y previo a que el patrono proceda con el despido, contarán con otras alternativas y así las y los trabajadores se mantendrán laborando.”*

Es de vital importancia externar el presente criterio sobre la Ley que se propone, con la finalidad de revisar que las disposiciones sugeridas en el Proyecto de Expediente No. 17.315, no sean violatorias de las normas constitucionales y legales vigentes, exponiendo los argumentos de hecho y de derecho que resguarden los derechos fundamentales de los y las habitantes; esto por cuanto cualquier cambio que se hiciera en materia laboral siempre deberá respetar a los compromisos y estándares internacionales ya alcanzados.

*“Que es importante para el país en general, pues la crisis económica actual esta afectando a la clase trabajadora y a la clase empresarial; es por esta razón, que el Gobierno de la República debe permitir un diálogo abierto y transparente entre estos sectores con la finalidad de alcanzar soluciones adecuadas a las necesidades de las partes y del país en general.”*

Por otro lado, es importante también señalar que debe partirse del supuesto de que la crisis golpea a las personas y sectores de manera diferenciada, de tal manera que las personas que se encuentran en situaciones de exclusión, verán profundizadas sus condiciones por los efectos de la crisis.

Para la valoración de un Proyecto de Ley que incide en el ámbito laboral debe ubicarse la situación existente de grupos de personas específicas como las y los jóvenes, que tienen dificultades para acceder a un trabajo formal.

Igualmente las mujeres, cuyo espacio está caracterizado por las brechas con los hombres, ya que las mujeres permanecen intermitentemente o sólo por horas en el mercado laboral, en virtud de tener que asumir la responsabilidad de procreación y cuidado de la familia; porque tienen salarios inferiores ante igual trabajo, con brechas de desigualdad que aumentan; por la discriminación por el embarazo, el hostigamiento sexual y el acoso laboral.

Debe utilizarse el instrumento fiscal con carácter distributivo, de tal forma que puedan realizarse exoneraciones de la canasta básica y de los servicios básicos. Debe valorarse el fortalecimiento de la

3 Datos tomados del artículo publicado por el MSc. Eric Briones Briones. “Medidas alternas a la flexibilización laboral. Revista Ivstítia. Año 23, No. 267-268, marzo-abril 2009.

visión fiscal integradora que contempla la rendición de cuentas y la planificación como herramienta para un mejoramiento de la distribución de la riqueza y el Buen Gobierno con equidad de género.

Sobre la posición consignada en cada artículo del Proyecto, se puede consultar el Expediente Legislativo No. 17315 para ahondar en la misma. Siendo que el Proyecto de Ley va dirigido a medidas de protección al empleo en el Sector Privado y que la competencia institucional asignada a la Defensoría de los Habitantes por Ley No. 7319, lo es dentro del Sector Público no profundizaremos más sobre el asunto, pero sí consideramos importante exponer las implicaciones del mismo.

A raíz de esta iniciativa de Ley, la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dictó una Directriz, para regular la flexibilización laboral, sin embargo, en forma oficiosa y rápida la misma fue dejada sin efecto.

Es importante destacar que hasta el día de hoy, no existe norma escrita que regule la **flexibilización laboral**, sin embargo; el anuncio hecho por Gobierno de la República en el mes de enero del 2009 del denominado **Plan Escudo** como medidas de protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional, incorpora, en un segundo pilar a los trabajadores y trabajadoras costarricenses, haciendo mención al Proyecto de Ley de Protección al Empleo, así como medidas que las empresas podrán implementar, reduciendo las horas laboradas por sus empleados, sin reducir el valor de la hora que se le cancela al trabajador y con la condición de no realizar despidos. La aplicación de estas medidas, han generado en algunos casos, violación a los derechos laborales de los y las trabajadores.

Finalmente, esta corriente de flexibilización laboral también se está manifestando dentro del Sector Público como una de las medidas para mitigar el gasto en salarios en Dependencias del Estado, mediante diversas regulaciones laborales y el establecimiento de una Ley de Empleo Público, incluyéndose la fijación de un **salario único**, para los servidores de nuevo ingreso, o para los servidores ya ingresados, que, con su anuencia y previa indemnización del caso, decidan acogerse al mismo. El salario único consiste en la fijación de un monto único que no reconoce los plus salariales y regirá para aquellas Instituciones donde el Patrono Público decida acogerse a este sistema. Este mecanismo, ya se ha adoptado en algunas Instituciones como la Contraloría General de la República, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el

Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el ICE. Recientemente, la Defensoría de los Habitantes ha recibido consultas de personal Docente del Ministerio de Educación Pública, que han manifestado que para que se les defina su condición de interinos –en acatamiento del Voto<sup>4</sup> de la Sala Constitucional emitido en el mes de marzo del 2010– y relacionado con los nombramientos en propiedad de los miles de Docentes Interinos, el MEP estudia la posibilidad de implementar esta medida. La Defensoría de los Habitantes procederá a realizar la investigación pertinente, con el fin de estudiar las consecuencias que de esta disposición se podrían derivar y emitir las recomendaciones oportunas. En igual sentido, procederá a estudiar el Proyecto, 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, Expediente Legislativo No. 17.628, Proyecto que se encuentra en la Asamblea Legislativa y actualmente el MIDEPLAN, trabaja en una modificación del mismo. Se iniciará la investigación de estos Proyectos, para posteriormente exponer la posición Institucional ante la Asamblea Legislativa.

## Política de Empleo.

La Unión de Cámaras lamentó una pérdida de decenas de miles de puestos de trabajo, mientras la Caja Costarricense de Seguridad Social mostró que el número de asegurados apenas había disminuido en poco más de mil trabajadores. Ambas cifras no son necesariamente contradictorias, sino visiones que se complementan desde perspectivas diferentes. Quienes han perdido el empleo, valoran seguir asegurando a sus familias como trabajadores independientes y muchos aparecen trabajando cuando, en realidad, están improvisando cualquier tipo de actividad económica para llevar sustento a sus familias.

Lo que ocurre en Costa Rica es una realidad que no podemos negar, las cifras hablan por sí solas, muchos hogares costarricenses hoy día tienen a uno de sus miembros sin trabajo y la brecha social cada vez es mayor, las oportunidades de las personas que menos tienen se encuentran cada día más disminuidas. La crisis económica internacional, es el evento que agudiza la necesidad de contar con verdaderas Políticas Públicas de Protección al Empleo en Costa Rica. Del análisis que hacemos al Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo 2006-2010 no encontramos el diseño de una verdadera Política Pública que venga a incentivar la

4 Voto No. 2010-003153. Sala Constitucional de las trece horas y cincuenta y uno minutos del doce de febrero del dos mil diez.

generación de empleo en nuestro país y a proteger los derechos laborales de los y las trabajadores.

El órgano rector en esta materia, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; sin embargo, al analizar las iniciativas y programas existentes para garantizar este derecho constitucional, nos encontramos que lo que se tiene es una herramienta denominada “Bolsa de Trabajo”, a través del Departamento de Servicio de Intermediación de Empleo, reclutando a las personas desempleadas y enviando currículum a las Empresas que han manifestado sus necesidades laborales. Este servicio de intermediación no garantiza la obtención del empleo, pues ya ha quedado demostrado para la Defensoría de los Habitantes, que en el caso de una habitante<sup>5</sup> que denunció que no había podido conseguir trabajo estable desde el año 2005, a pesar de contar con estudios en la rama de la contabilidad y de haber presentado su hoja de vida en puestos de toda índole, como secretariado, recepcionista, atención al cliente, miscelánea, entre otros puestos más; después de 5 años no ha tenido ocupación fija, lo que hace que su situación económica sea lamentable, pues no puede cubrir sus necesidades básicas. Acudió a este servicio del Ministerio de Trabajo, desde hace tres años para acá, siendo que efectivamente, el Departamento respectivo le ha facilitado el envío de su currículum a diversas Empresas, sin obtener a la fecha, una ocupación necesaria. Aunado a lo anterior, la Defensoría también ha evaluado las condiciones de las Oficinas Regionales del Ministerio de Trabajo, que por la falta de personal para la atención de las consultas de los trabajadores(as) solamente atienden un día a la semana, ya que el resto de los días los tienen que disponer para la realización de las visitas a las empresas denunciadas, esta situación limita la defensa de los derechos laborales de las personas que requieren consultar. En igual sentido, la disponibilidad de vehículos para que los y las funcionarios(as) del Ministerio, puedan desplazarse a realizar las inspecciones de las quejas recibidas, es otra lesión al derecho de los y las trabajadores(as), pues la excusa de siempre es que no se cuenta con vehículos disponibles para atender a las denuncias presentadas.

La elaboración de una política pública para incentivar el empleo, esta claramente regulada en el Convenio 88 de la OIT<sup>6</sup>, siendo que el Estado Costarricense se encuentra obligado al acatamiento de esta disposición. En tiempos actuales, se hace más urgente, que la misma sea implementada para mitigar los efectos de la crisis económica

5 Expediente No. 44798-2009-SI.

6 Convenio 88, OIT, para el desarrollo del sistema de empleo, véase los artículos del 6 al 11.-

internacional. La política de empleo, debe de ser de ayuda efectiva para que las y los trabajadores puedan encontrar un empleo digno. Esto significa, que es necesaria la implementación de Oficinas de Empleo, sujetas al control del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se hace necesario, que el Ministerio establezca una red de Oficinas Locales y Regionales, en número suficiente para satisfacer las necesidades de las regiones geográficas del país. Se debe de contar con acuerdos suscritos, para obtener la colaboración de los representantes de los empleadores, de los trabajadores y organizaciones sindicales. Además, de establecer un diálogo permanente con los sectores interesados, para estudiar la situación del mercado del empleo, las posibles afectaciones actuales y el rumbo que le dará el Gobierno de la República al diseño de una Política Nacional de Empleo, que genere un mayor control de los derechos laborales en Costa Rica.

Todas y cada una de estas acciones son requeridas para establecer y garantizar el trabajo para las y los habitantes de Costa Rica, acciones que a la fecha no han sido diseñadas como políticas públicas de urgencia, para mitigar los efectos de la crisis económica internacional y las posibles implicaciones que eventualmente podrían ocasionar la entrada en vigencia de los Tratados Comerciales Internacionales, efectos que todavía no se han generado, pues con la crisis las que se podrían haber derivado, han quedado en suspenso. Se espera que una vez que el país pueda superar esta situación, se tenderá a incentivar la actividad comercial y habrá que esperar para ver las condiciones y eventuales violaciones a que se pueden someter a los trabajadores y las trabajadoras de nuestro país.

### Salario Mínimo.

El salario constituye un derecho fundamental de las y los trabajadores, es la retribución que tiene por las labores ejecutadas, mediante un contrato de trabajo para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia. Por lo anterior, el salario cumple una función social de acuerdo a lo establecido en el artículo 57 de nuestra Constitución Política, estableciéndose lo siguiente: “Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna...”.

El derecho a un salario mínimo también esta regulado en el artículo 177 del Código de Trabajo que establece que “todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades básicas de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente, atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las

particulares condiciones de cada región y de cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola”.

En nuestro país la fijación del salario mínimo la realiza el Consejo Nacional de Salarios, que es el órgano creado, mediante Decreto Ley 832 del 04 de noviembre de 1949. Por la promulgación de la Ley No. 7510 del 09 de mayo de 1995, le otorgó la condición de Órgano con desconcentración máxima del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, gozando de plena autonomía y de personalidad y capacidad jurídica instrumental. El Consejo está integrado por una representación tripartita de representantes de los trabajadores, del patrono y del Estado, cuya acción esta orientada a “fortalecer la fijación de los salarios mínimos, que son de interés público, como un medio idóneo para contribuir al bienestar de la familia costarricense y al fomento de la justa distribución de la riqueza”.

Para la fijación semestral de los salarios mínimos y de conformidad con el

Acuerdo de la Concertación Nacional para el tema de la política salarial, el Consejo Nacional de Salarios toma en consideración el índice de precios al consumidor (IPC) en cada semestre, siempre y cuando esa variación no sea mayor al 6%, ya que de lo contrario el Consejo Nacional de Salarios dará audiencia a los diversos sectores para que presenten su propuesta de ajuste, para posteriormente decidir el incremento complementario tomando en consideración en sus deliberaciones, la situación, las perspectivas económicas y sociales del país, la capacidad de pago de los patronos y las necesidades de los trabajadores<sup>7</sup>.

Ahora bien, con respecto a la acción del gobierno en materia de empleo y salarios mínimos, el Plan Nacional de Desarrollo estableció como meta reducir el desempleo abierto en 0.8% al finalizar el período de Gobierno 2006-2010 y aumentar un 70% las acciones de fiscalización de oficio en áreas de mayor vulnerabilidad laboral y reducir en 4% la proporción de familias que viven bajo la línea de pobreza<sup>8</sup>. Para el cumplimiento de esta meta se

7 Ver Acuerdo de la Concertación Nacional para el tema de la Política Salarial 1998.

8 Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, p.34 y 62.

propuso seguir el desarrollo de una política salarial concertada, tendiente a mantener el valor real del salario total para el Sector Privado y Público.

Si bien en el 2008 la población ocupada se incrementó en 32.000 personas (creció un 1.7%<sup>9</sup>, y los salarios tanto de los profesionales y no profesionales del Sector Público han venido teniendo escalonadamente una alza, lo cierto es que 588.796 personas ubicadas en puestos de trabajo del Sector Privado en nuestro país recibieron menos del salario mínimo para ese mismo año. Este grupo de personas está constituido por mujeres, jóvenes o personas adultas mayores que no han logrado completar la secundaria, laboran como asalariados en empresas privadas o por cuenta propia en actividades de agricultura, servicios domésticos, el comercio y la construcción recibieron tan solo un ingreso promedio mensual de 116.924 colones. Como señala el Estado de la Nación, si todas las personas ocupadas que perciben ingresos por debajo del

salario mínimo mínimo-

rum, recibieran al menos el monto establecido por ley, en el 2008 la pobreza se habría reducido del 17,7% al 11,1% de los hogares, y la pobreza extrema en -2 puntos porcentuales (de 3,5% a 1,5%)<sup>10</sup>.

Las anteriores cifras evidencian el escaso control y fiscalización que ejerce la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social órgano encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Trabajo y la poca solidaridad y compromiso con la distribución de la riqueza de distintos sectores o grupos de la sociedad.

Esta situación ha quedado al descubierto, mediante la presentación de denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes durante el año 2009. Una de ellas fue interpuesta por un trabajador<sup>11</sup> de una finca ganadera ubicada en las faldas del Volcán Turrialba, quien denunció que él y ocho trabajado-

9 Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, p.57.

10 Ver Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Primera Edición, San José, p.57.

11 Expediente No. 54473-2010-SI, Defensoría de los Habitantes.

res más no habían sido asegurados por su patrono, ni se les pagaba el salario mínimo por la actividad que como peones agrícolas estaban desempeñados. Este caso, evidencia la escasa presencia del Departamento de la Inspección Nacional del Trabajo en zonas vulnerables como las rurales, situación que coincide con lo enunciado en el Informe del Estado de la Nación que refiere que la población ocupada que percibe menos del salario mínimo se encuentra en la Región Huetar Atlántica, pues cerca de la mitad de las y los ocupados está por debajo del salario mínimo, así como en las Regiones Brunca y Chorotega. Ante esta desprotección a que se han visto sometidos las y los trabajadores se hace necesario, el dictado de políticas públicas que garanticen que ningún trabajador o trabajadora nacional o extranjero será sometido a explotación y desprotección al tener que recibir un salario por debajo del mínimo legal permitido, ni que tendrá que trabajar sin contar con las garantías sociales de un seguro médico que lo proteja en caso de enfermedad o riesgo laboral en igual sentido, y que además, esta protección se extienda a su familia.

Preocupa a esta Defensoría, el crecimiento del sector informal de la economía que deja al descubierto de la protección de la seguridad social a grupos colectivos de población desde las mujeres ocuparan un lugar de importancia. Urge la construcción de una política pública integral donde el MTSS, INA, la Banca de Desarrollo, el IMAS, y CCSS, entre otras, dirigen su acción a este sector de la economía de subsistencia que engrosa en los niveles de pobreza.

### En materia sindical.

En cuanto al escenario de las Organizaciones Sindicales en Costa Rica, el panorama no ha sido nada alentador. No existe una política pública diseñada por el Gobierno de la República e implementada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tienda a fortalecer a estas Organizaciones, pues no se han generado acciones oportunas para atender las exigencias de este sector. Por el contrario, en los últimos años, este Derecho Constitucional se ha visto desfavorecido con debilitamiento del movimiento sindical.

El derecho de asociación, en el tanto constituye un derecho humano, ha sido tutelado expresamente por distintos instrumentos internacionales, así como por el artículo 25 de la Constitución Política<sup>12</sup>. Ese derecho fundamental, en materia

12 Constitución Política de Costa Rica, artículo 25: "Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse

laboral, encuentra una tutela específica, que garantiza a las y los trabajadores y al sector patronal su derecho a sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales (artículo 60 de la Constitución Política)<sup>13</sup>. También la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha interesado por consagrar este derecho, adoptando Convenios<sup>14</sup> y Recomendaciones, en procura de que los Estados lo reconozcan y, a su vez, pongan en práctica, mecanismos efectivos para su tutela.

---

para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna."

13 Constitución Política de Costa Rica, artículo 60: "Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos."

14 Convenio 87, OIT, que manifiesta: "El Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, ratificado por Costa Rica por Ley número 2561, del 11 de mayo de 1960 y, por consiguiente, de rango superior a la ley (numeral 7 de la Constitución Política), en su artículo 11, obliga a todos los Estados miembros de la OIT para el cual esté en vigor el Convenio a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación. Por su parte, el Convenio 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, introducido al ordenamiento jurídico interno, mediante la Ley citada, en su artículo 1 dispone que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. El punto b), del inciso 2) de ese numeral, califica el despido de un trabajador o el hecho de causarle perjuicio de cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical, o por su participación en actividades sindicales, como un acto típicamente discriminatorio. El Convenio 135, relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los trabajadores en la empresa, se ocupa específicamente del denominado fuero sindical (ver su ratificación por Ley número 5968 del 9 de noviembre de 1976). En el primer artículo, se reafirma la tutela de los representantes de los trabajadores en la empresa, disponiendo que éstos deben gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor. Tal y como lo señaló el Voto de la Sala Constitucional, número 5000, de las 10:09 horas, del 8 de octubre de 1993, es un fuero especial en beneficio particular, de los representantes de los trabajadores (sindicalizados o no); pero, no sólo de éstos, sino, también de los simples trabajadores, en cuanto son despedidos o se les perjudique de algún modo, tácita o expresamente por su pertenencia a una asociación o sindicato. En ese fallo, se indicó que, con ese fuero, se protege el derecho de los representantes de los trabajadores y del resto de los trabajadores en general, "... quienes verían menoscabados sus derechos humanos fundamentales si sus líderes no fueran inamovibles mientras ostenten el mandato válidamente concedido y pudieran ser despedidos unilateralmente por decisión patronal, sin que mediara causa legal objetiva que justificara el rompimiento del contrato laboral.

Algunos Sindicatos Costarricenses presentaron una queja<sup>15</sup> en el año 1988, ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, instancia encargada de dar seguimiento al Convenio 87, denunciando al entonces Gobierno de la República por no haber aprobado algunos proyectos legislativos relativos a garantizar una protección adecuada contra todas las formas de discriminación antisindical, el derecho de que los dirigentes sindicales celebraran reuniones en las plantaciones, el derecho a la huelga de los sindicatos y el derecho de sindicación en las pequeñas empresas agrícolas y ganaderas, además de la prohibición existente en ese momento (1991) de que extranjeros pudieran ejercer la dirección o autoridad en los Sindicatos dado que el Gobierno había informado que dicha prohibición tenía origen en el artículo 60 de la Constitución Política. Además del interés manifiesto en aquel momento, por los empleadores quienes en conversación con el Gobierno abogaban por un Proyecto Legislativo en el sentido de que las Asociaciones Solidaristas fueran equiparadas a las organizaciones sindicales, situación que podía desfavorecer todavía más a los Sindicatos. A raíz de esta queja, resuelta por la OIT en el año 1991, es que en el año 1993, se envía a la Asamblea Legislativa un Proyecto de reforma a algunos artículos del Código de Trabajo relativos a la Protección de los Derechos Sindicales, promulgándose así la Ley No. 7360 del 12 de noviembre de 1993.

Luego de más de diez años de esperar una respuesta en cuanto a la emisión de Leyes que protejan el Fuero Sindical, se tramitó en la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley, Expediente No. 13.475 que fue retirado de la corriente legislativa y enviado al archivo. Esta decisión, desconoce disposiciones claramente establecidas en los Convenios Internacionales de la (OIT) y lesiona el derecho de los dirigentes sindicales de ver protegidas sus actuaciones, en el caso de que los patronos quieran despedirlos en el desempeño legítimo de sus cargos, esto viene a generar una gran deuda -aún pendiente con el fortalecimiento de los Sindicatos- obligación al cual el Estado Costarricense se adhirió cuando suscribió los Convenios de la OIT, por lo que urge que se defina una Política Pública en concordancia a la normativa vigente, con la finalidad de que Ministerio de Trabajo y Seguridad Social garantice el fortalecimiento de las Organizaciones Sindicales.

En cuanto a las Negociaciones Colectivas.

En materia de Negociación Colectiva, y siendo que este se constituye en un derecho constitucional establecido en el artículo 62 de nuestra Carta Magna, que 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”, observamos, que el Estado no ha definido una política que fomente la negociación colectiva en los centros de trabajo, al contrario, la negociación colectiva en el Sector Privado es reducida y en su lugar se firman arreglos directos, figura que no tiene las mismas garantías o efectos jurídicos de una Convención Colectiva, sin que para su negociación se requiera la mediación de un sindicato, sino que puede ser celebrada por un comité permanente de Trabajadores nombrado para tal efecto.

En el Sector Público, si bien se permite la Negociación Colectiva excepto para aquellos funcionarios que realicen gestión o administración, las convenciones colectivas están en peligro, ya que el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas, Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS, establece las materias que pueden ser objeto de una convención colectiva, limitando con ello la libertad de negociación de las partes, por ejemplo actualmente no se permite negociar más allá de los ocho años de cesantía establecido en el artículo 29 del Código de Trabajo<sup>16</sup>.

## El Empleo en las diferentes Especificidades.

### El empleo y las mujeres

El mundo laboral muestra un creciente y sostenido aumento de la participación de las mujeres, que tiene su origen en circunstancias externas, como por la imposibilidad de cubrir las necesidades familiares con un único ingreso, la desocupación masculina y cambios en las estructuras de familia que dan cuenta de un mayor porcentaje de familias con jefatura femenina, pero también por circunstancias internas en las expectativas de las mujeres en pos de un desarrollo personal y profesional.

No obstante lo expuesto, existen muchas limitaciones de oportunidades de empleo para las mujeres, marcadas por diferencias en relación con los hombres asociadas a los roles de género asignados, que se traducen en obstáculos para su acceso, permanencia y ascenso en el mercado laboral.

15 Queja No. 1483 presentada ante la Comisión de Libertad Sindical de la OIT., 1991.

16 Ver Acta 003-2008 del veintiséis de febrero del 2008 de la Comisión para la Negociación de las Convenciones Colectivas en el Sector Público.

Estos obstáculos se manifiestan directa o indirectamente en brechas en el acceso al trabajo, que se tienen su máxima expresión en la percepción de salarios más bajos por igual trabajo, en la disminución de las jornadas de trabajo, en los despidos ilegales por embarazo o en período de lactancia, en la dificultad para acceder a puestos de decisión, de conformidad con las voces de las mujeres en la Defensoría, lo anterior, a pesar de que las mujeres han llegado a alcanzar incluso mayores niveles educativos que los hombres.

De hecho, el estudio de Gindling y Trejos del 2005 señala dos grandes factores que explican la desigualdad en Costa Rica, a saber los cambios en la distribución de la educación y en la cantidad de horas trabajadas, siendo que se visualiza un aumento considerable en la cantidad de mujeres que trabajan en jornada parcial que pasó en un período de 10 años a un aumento del 5%, es decir, del 43% en 1990 al 48% en el año 2003. En adición, en investigación del 2008 se señala que la explicación de la jornada parcial en la mujer se asocia al aumento de la proporción de hogares monoparentales encabezados por mujeres y a la dificultad de trabajar una jornada normal en el sector formal cuando una madre sin pareja tiene que cuidar hijos (Gindling y Oviedo 2008).

Si bien es cierto el desempleo abierto y el subempleo muestran una tendencia al alza, también es cierto que “recaen con mayor fuerza entre las mujeres que entre los hombres, tanto así para el 2005 la diferencia porcentual se sitúa en el 2.1%. (Plan Nacional de Desarrollo), lo que concuerda con el informe decimoquinto del Estado de la Nación que señala que las “tasas de desempleo y subutilización total femenina mostraron una tendencia creciente en el período 1990-2008.

De lo señalado resulta claro que una relación laboral de trabajo de tiempo completo y con continuidad, responde a la normalidad del trabajo masculino y enfrenta a muchas mujeres con la estructura que dificulta compatibilizar el trabajo remunerado con el trabajo de cuidado, la vida personal y comunitaria, lo que constituye una limitación para las oportunidades de empleo de las mujeres, y el mejoramiento de sus posibilidades y oportunidades de desarrollo económico y social.

A pesar de lo expuesto, no existe en el diseño de la política pública trazada desde el Plan Nacional

*“El rol de género que asigna a las mujeres casi de forma exclusiva la competencia del cuidado de los hijos e hijas, así como de las personas adultas mayores y personas con algún tipo de discapacidad en la familia se visualiza como un conflicto familia-trabajo, que incide de manera directa en el acceso y disfrute de las mujeres al trabajo, y se exagera cuando se trata de hogares pobres monoparentales con jefatura femenina, que alcanza el 26.7 % en el 2008. (Investigación Román y Morales).”  
Defensoría de los Habitantes, 2010.*

de Desarrollo acciones específicas, que permitan amortiguar las diferencias apuntadas entre los hombres y las mujeres en materia de empleo, siendo que la única población específica con una política diferenciada en la parte de la política productiva es para la población migrante.

De tal manera que el gran vacío de la política pública es la omisión de la perspectiva diferenciada entre hombres y mujeres que de cuenta de acciones especiales para enfrentar las diferencias en el sector, en ese sentido es criterio de esta Defensoría que el vacío existente en esta materia obliga al desarrollo e implementación de política pública, en la que debe de atenderse de manera privilegiada la formulación

de políticas de conciliación entre la familia y el mercado laboral a través de diversos mecanismos, entre ellos la inclusión de la perspectiva de la corresponsabilidad social del cuidado que permita a las mujeres optar por espacios de calidad para el cuidado de los hijos e hijas, y el fortalecimiento de las pocas opciones existentes,

particularmente de los Cen-cinai, a través de la inversión derivada de la participación tripartita empresa-Estado- trabajadora, bajo la perspectiva también de lograr una expansión de la cobertura del cuidado hacia otros sectores (no estrictamente hogares que se encuentran debajo de la línea de pobreza) que también lo requieren.

Debe, en concordancia con el Plan de Desarrollo Nacional, incrementarse los niveles de apoyo a las pymes, no sólo para potenciar su productividad sino también, -en criterio de esta Defensoría, -para coadyuvar en los procesos de formalización que impidan que sus trabajadores/as se vean sustraí-

*“Deben fortalecerse los fueros de la maternidad, para garantizar la prohibición prevista en el ordenamiento de no discriminar a las mujeres, ya sea en la contratación de mujeres cuando estén en edad potencial de concebir, o el despido cuando estén en estado de embarazo, y en garantía de ello la asignación de nuevas competencias administrativas a la Dirección de Inspección del Ministerio de Trabajo.”  
Defensoría de los Habitantes, 2010.*

dos de la seguridad social, cuyo sector esta mayoritariamente dominado por mujeres (Exposición presentada por la Directora del observatorio de Mipymes en Taller de Maternidad y corresponsabilidad del cuidado realizado por la Defensoría de los Habitantes). Debe reformarse el régimen de seguridad social de maternidad, para ampliar la cobertura del financiamiento de la licencia de maternidad a este tipo de empresas, particularmente a las micros y pequeñas, lo cual tendrá un efecto inmediato en la discriminación que sufren las mujeres trabajadoras embarazadas, sobre todo cuando más de la mitad del empleo del sector pymes a mujeres lo ofrecen las microempresas de servicios y comercio (Observatorio de mipymes).

Asimismo y dada la cantidad de mujeres que se insertaron a laborar en el período 2007-2008, como trabajadoras por cuenta propia, que alcanzó un 34% del total de ingresos (Estado de la Nación), y que para el 2009 configuraban un total de 81.340 mujeres, -quienes con ocasión de su embarazo no pueden continuar con su trabajo y consecuentemente se quedan sin ingreso-, deben tomarse medidas especiales que garanticen que puedan, con ocasión de su maternidad, contar con una licencia por maternidad financiada por la seguridad social, lo mismo para las mujeres trabajadoras domésticas, que alcanzaron un total de 8145 para el 2009, y quienes siempre se han visto excluidas de la protección y garantías de la seguridad social.

### En materia de acoso laboral:

*“La víctima es una persona que necesita en la mayoría de los casos de ayuda psicológica, razón por la que si no renuncia, termina incapacitada por largas temporadas. A pesar de que es una situación que se da hacia los hombres y las mujeres, son las mujeres las que enfrentan mayores sujeciones y controles y con frecuencia se da la doble discriminación de relación de poder jerárquica y de poder hombre/mujer.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

El acoso laboral es uno de los temas que más ha aumentado en los últimos años en términos de denuncias y mantiene esa tendencia; sin embargo, el país continúa sin tener una normativa especial que unifique medidas, instrumentos y sanciones al respecto. Las diferentes instituciones y lugares de trabajo, asumen diferentes estrategias y recomendaciones para enfrentarlo, con resultados disímiles, por lo que la herramienta jurídica es absolutamente necesaria.

El acoso laboral es un problema que afecta el corazón mismo de la relación laboral, causando problemas de efectividad, ejecución del trabajo, pero, sobre todo nos enfrentamos a un daño psicológico que se causa en la víctima, donde ella se siente deprimida, perseguida, tensa, saturada, con la autoestima dañada, con sensaciones tan marcadas que no sabe si están enfermas, deprimidas, o con ganas de no estar en su trabajo, lo que tiene implicaciones en la calidad del trabajo que rinden y en su vida personal familiar.

Desde la experiencia de la Defensoría, una herramienta jurídica sobre el hostigamiento laboral debe contener al menos, una referencia a las especificidades, particularmente a las mujeres; una enumeración de las manifestaciones podría resultar restrictiva, por lo que se recomienda sólo la definición del hecho, así como de las herramientas que se pueden utilizar (como los análisis de clima organizacional); el procedimiento debe prever mecanismos de control y seguimiento, tales como los existentes en la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. A saber, la Defensoría como ente de control para el sector público y el Ministerio de Trabajo, Dirección de Inspección para el sector privado, previo fortalecimiento de este departamento; debe tener un espacio privilegiado la prevención a través de la educación, información y campañas; finalmente el instrumento debe ser una herramienta generalizada y de aplicación universal que contemple incluso a las personas de nombramiento popular.

Para esta Defensoría, el acoso laboral debe contemplarse como un riesgo de trabajo, y para su materialización deben realizarse las reformas legales en el Código de Trabajo.

### Población indígena y empleo

En el Plan Nacional de Desarrollo, se promueve la implementación de políticas de empleo basadas en la inversión extranjera como en la nacional, pese a ello se siguen evidenciando algunos vacíos que no permiten la integración de las diferentes clases o grupos sociales, tal y como las personas indígenas. Estas poblaciones no han sido prioridad en el desarrollo económico del país y carecen de incentivos estatales que dinamicen sus economías y les integre al ámbito laboral.

En las políticas económicas, se contempla poner a disposición de personas jóvenes, programas de capacitación y formación profesional; sin embargo las poblaciones indígenas siguen presentando dificultades para el acceso a estas alternativas, limitando

sus posibilidades de obtener trabajos formales bien remunerados y marcando más aún las desigualdades con otros sectores del país. Esta situación es lo que ha venido estancando a muchas personas jóvenes quienes para sobrevivir deben incorporarse en el subempleo, así como en el trabajo informal, reproduciendo sus condiciones de pobreza.

*“En estos territorios se desarrolla una economía de subsistencia basada en el cultivo de granos así como en una pequeña producción de ganadería, no obstante éste es uno de los sectores que más se han venido reduciendo en el país; por ello han optado por desarrollarse en otros ámbitos como en la fabricación de artesanía y algunas iniciativas para el turismo rural.”*

*Defensoría de los Habitantes, 2010.*

Aún cuando hubo un incremento en el empleo de ocupados formales de casi 51.000 personas (Estado de la Nación, 2008) éstos nos incluyen a la población indígena, debido a la falta de preparación académica que les afecta así como al deterioro económico que vienen presentando regiones como la Brunca y la Pacífica Central, donde se ubican la mayor parte de los territorios indígenas.

En la búsqueda de alternativas de empleo, han promovido el turismo rural, encontrándose con algunas dificultades, por ejemplo con respecto a la infraestructura vial, el estado de los caminos y puentes siguen presentando malas condiciones creando problemas de inaccesibilidad tanto para los pobladores como para el turismo, contrario a otras zonas turísticas. Si bien, dentro de las políticas de empleo se contempla el crecimiento del sector turismo, no se consideran las particularidades en que viven estas comunidades, quienes se enfrentan con mayores dificultades para emprender acciones en este ámbito y generar empleos formales.

Muchas de las mujeres indígenas han venido ocupando puestos en servicios domésticos en la Región Central, algunas de ellas experimentando situaciones de discriminación, de desarraigo cultural, la separación con sus hijos e hijas, entre otros aspectos. Este sector de trabajadoras domésticas es uno de los más afectados con la crisis económica, siendo afectadas por la inestabilidad laboral, el desempleo y las pocas oportunidades.

Así mismo, tanto hombres como mujeres indígenas ocupadas reciben menos del salario mínimo, debido a las condiciones en que se encuentran, el lugar en que viven así como la poca escolaridad que tienen, es decir sigue existiendo una diferencia muy marcada de estas poblaciones con las del resto

del país, lo que incide en situaciones de exclusión y desigualdad social. Las políticas económicas del país no han logrado incluir a estas poblaciones en el mercado laboral en las justas condiciones y la inflación ha seguido aumentando, afectando estos sectores con menores ingresos.

Por ello, es importante crear políticas de empleo que respondan a las especificidades de poblaciones como la indígena, la cual tiene un fuerte contenido cultural, social y económico, que debe ser considerado para su desarrollo.

### **Población adulta mayor.**

En Costa Rica se ha evidenciado una considerable problemática con respecto a la falta de oportunidades laborales, lo cual ha venido afectado a toda la población costarricense, pero principalmente a aquellos grupos sociales más vulnerables como las personas adultas mayores.

Gran parte de las oportunidades laborales surgen de la inversión extranjera, la que demanda una considerable experiencia en el manejo de la tecnología, de la producción y otros elementos, que no han sido accesibles a la población adulta mayor, relegando sus posibilidades de participar en el ámbito laboral en igualdad de condiciones. Esta situación impide que el desarrollo llegue a todas las áreas del país, empobreciendo más aún a la clase media y baja.

Lamentablemente en el panorama actual nos encontramos frente a un Plan Nacional de Desarrollo que no considera las particularidades de estas poblaciones y no se compromete a ejercer acciones que permitan la integración de estos sectores a la política productiva del país.

Lo anterior, se evidencia en las denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes, ejemplo de ello, fue una queja interpuesta por una persona adulta mayor en la que manifestó que había puesto una denuncia ante el Ministerio de Trabajo y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, debido a que

*“Las políticas que se han generado para enfrentar el empobrecimiento de las personas adultas mayores, ha sido el incremento en la cobertura así como en el monto de las pensiones del Régimen no Contributivo; no obstante esto sigue creando acciones meramente asistencialistas que no fomentan el desarrollo de esta población. El país debe promover una mayor inversión social en políticas de empleo, así como en la capacitación necesaria para ser parte de esos procesos de movilidad social.”*

*Defensoría de los Habitantes, 2010*

cuando cumplió la edad de jubilación fue despedido con responsabilidad patronal por la empresa transnacional para la que laboraba desde 1996<sup>17</sup>.

Al respecto la Defensoría consideró que “toda práctica excluyente de un derecho laboral, incluida la razón de edad constituye una violación al capítulo único de prohibición de discriminar en el trabajo (artículos 618 al 624 del Código de Trabajo) y desconoce la protección especial establecida en los artículos 33, 51 y 56 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, por consiguiente corresponde una sanción jurídica para quienes incurran en este tipo de prácticas discriminatorias. Además, un acto en contra de la estabilidad laboral exigida para las personas adultas mayores también contraviene la reconceptualización del enfoque de envejecimiento y los principios rectores de la legislación especial de personas adultas mayores (Ley 7935)”.<sup>18</sup> Lo expuesto lleva a plantearse **la necesidad de un régimen especial de protección de los/as trabajadores adultos mayores.**

Por consiguiente, la Defensoría instó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que conjuntamente con el CONAPAM, en cuya Junta rectora cuenta con la representación de esa cartera ministerial, aborde el reto que plantea el envejecimiento en materia laboral y promueva la revisión del estado de situación de las personas adultas mayores en el empleo y de los derechos laborales que les asisten. Recomendándole específicamente al Ministerio de Trabajo que emprenda las medidas administrativas y legales necesarias para **desarrollar un régimen legal de protección especial para la población adulta mayor**, que esté acorde al precepto constitucional y la legislación nacional e internacional emitida en contra de la discriminación por motivo de edad.

Finalmente es importante que Costa Rica, cree una visión de inclusión social, donde las personas adultas mayores sean consideradas como una población activa, capaz de brindar conocimientos y productividad al sector laboral. Es necesario abandonar la idea de que este sector debe recibir “beneficios estatales” y por el contrario se elaboren

políticas de acceso laboral, con mecanismos de acción adaptadas a las necesidades de la tercera edad.

## Acceso al Trabajo de las Personas con Discapacidad

Las personas con discapacidad es uno de los sectores de la población que sufre exclusión de diferentes ámbitos de la sociedad costarricense, entre los cuales se encuentra el acceso a un trabajo que les permita satisfacer sus necesidades básicas.

Una de las carencias más importantes que se cuenta en el campo de la discapacidad es la de estadísticas confiables que coadyuven en la elaboración de políticas públicas dirigidas a brindar servicios para mejorar su calidad de vida y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. A pesar de lo anterior y referido específicamente al tema laboral, en el 2006, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial conjuntamente con el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica elaboraron un estudio denominado Necesidades y Oportunidades de las Personas con Discapacidad, que consistió en una encuesta a 805 personas con discapacidad de ambos sexos, diferentes edades y zonas del país.

Según dicho estudio, de las personas entrevistadas el 26.2% se encontraba desocupada, porcentaje sustancialmente mayor que el promedio nacional para el señalado año que equivale al 6%. Asimismo, el porcentaje de hombres con discapacidad ocupados (39.6%) es mucho mayor que el de las mujeres (14.6%). Esta diferencia en el acceso al trabajo por sexo respalda la afirmación de que las mujeres con discapacidad son doblemente discriminadas, por su condición de género y por su condición de discapacidad.

De igual manera, la zona central del país registró en esa encuesta un porcentaje mayor de ocupados que las zonas periféricas. Es significativo destacar que de las personas que participaron en el estudio que estaban desocupadas consideraban que el principal motivo de que no fueran contratadas era su propia discapacidad.

Lamentablemente, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, no cuenta con ninguna acción específi-

*“En Informes Anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha apuntado las principales causas de la falta de acceso al trabajo de las personas con discapacidad, destacándose las pocas opciones educativas, las actitudes del sector empleador, un entorno que no les permiten acceder a los centros de trabajo por los obstáculos físicos que se encuentran, normativa discriminatoria y las actitudes de sus familiares.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

<sup>17</sup> Expediente N° 37905-2009-SI.

<sup>18</sup> Informe Final con recomendaciones N° 12049-2009-DHR del 6 de noviembre del 2009, correspondiente al Exp. N° 37905-2009-SI.

ca tendiente a mitigar las causas de la falta de acceso de las personas con discapacidad al trabajo. Si bien algunas de las acciones contempladas en ese Plan, dada su generalidad, pudieran incluir a la población con discapacidad, lo cierto es que al no incorporar su perspectiva, no se considera sus necesidades y por lo tanto, simplemente no impactan favorablemente en las oportunidades de alcanzar un trabajo.

Costa Rica ha promulgado normativa nacional así como internacional que obliga a modificar los procesos de selección y el espacio físico laboral, a fin de que se adapte a las necesidades de las personas con discapacidad. Sería deseable que en el Plan Nacional de Desarrollo se dieran acciones acción que incorporaran esas normas y guiara a las instituciones públicas para cambiar sus mecanismos de reclutamiento, para incidir significativamente en las opciones de empleo de dicha población en el sector público.

En ese sentido, es importante indicar que la Defensoría de los Habitantes en las denuncias sobre discapacidad ha podido detectar que en muchas instituciones, como la Caja Costarricense de Seguro Social, no han adaptado sus procedimientos de reclutamiento a las necesidades de las personas con discapacidad<sup>19</sup>.

No obstante que en el Plan Nacional de Desarrollo no contiene ninguna acción dirigida a la incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto No. 34-135MP-MTSS, en el cual se establece que el 5% de las plazas vacantes del Gobierno Central se destinarían a las personas con discapacidad hasta completar el 2% del total de las plazas del mismo.

Aquí lo importantes es indicar que el 5% corresponde a las plazas vacantes y el 2% corresponde al total de plazas de Gobierno Central, es decir, se toma el 5 % de las plazas vacantes hasta completar el 2% del total de la plazas.

La Defensoría de los Habitantes también recibió una denuncia sobre la creación de un centro de llamadas impulsado por el Instituto Costarricense de Electricidad y el Consejo Nacional de Rehabilitación cuyos operadores serían personas con discapacidad, pero se excluía a la población ciega por cuanto el sistema informático que utilizarían en ese centro no es compatible con el programa Jaws<sup>20</sup>. Después de un proceso de seguimiento a la recomendación

que giró este Despacho se concluyó que efectivamente ambos programas informáticos no son compatibles. Las instituciones públicas involucradas debieron indicar expresamente que en un primer momento, debido a limitaciones técnicas, las personas ciegas no podían tener acceso a un puesto de trabajo en el centro de llamadas.

Por otra parte, es importante señalar que el Estado Costarricense aprobó el 29 de septiembre de 2008, la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con lo cual se comprometió a cumplir con una serie de obligaciones entre las que se encuentra “Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables”. Con este tratado internacional se refuerza aún más las obligaciones de velar por la empleabilidad de las personas con discapacidad.

En el año 2002, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo N° 30391-MTSS en el cual se crea la Unidad de Equiparación de Oportunidades para las Personas con discapacidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuya misión es formular lineamientos políticos para la atención de las personas con discapacidad y coadyuvar a la consecución de la tarea de transversalizar el enfoque de equiparación de oportunidades, no discriminación en el empleo y accesibilidad a los servicios ministeriales, en todas las áreas del accionar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante la promoción, orientación y monitoreo de los procesos de cambio institucional que requieren la prestación de servicios con equidad y no discriminación en razón de la discapacidad.

19 Expediente: 21602-2008-SI

20 Expediente: 31722-2008-SI

# Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG)

*“La construcción y elaboración de una política desde el enfoque de género y de derechos humanos, garantiza que el Estado visibilice las diferencias entre los hombres y las mujeres, así como las diversidades sexuales, étnicas, religiosas, de situación económica, sectorial, poblacional, para que a partir de ellas, se promuevan acciones estatales basadas en la realidad nacional. Sólo desde este enfoque transversalizado se alcanza un verdadero respeto de los derechos humanos y la generación de buenas prácticas administrativas que contribuyan directamente en transformaciones sociales para la convivencia y la inclusión.”*  
*Defensoría de la Mujer, 2010*

Costa Rica se ha comprometido a garantizar y respetar los derechos humanos de las mujeres, mediante la ratificación de instrumentos internacionales. En igual sentido, se han aprobado legislaciones concretas que responden a los mandatos impuestos por dichos instrumentos, que rigen la actividad pública y privada.

En concordancia con el diseño de normas jurídicas, se deben desarrollar políticas públicas con el establecimiento de acciones concretas por parte del Estado que garanticen los derechos de las mujeres y su efectivo ejercicio. En ese sentido, en el tema de las políticas públicas a favor de las mujeres, corresponde al Poder Ejecutivo elaborar planes estratégicos y programas que aborden la problemática y las necesidades específicas en los ámbitos socioeconómico, cultural y político.

La Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género, (PIEG) constituye una herramienta

de transversalización de las necesidades de las mujeres, que posibilita su atención más allá de la actuación de un gobierno, para convertirse en una política de Estado sostenible a través del tiempo y de los cambios en las administraciones cuatrienales. Como toda política pública requiere, para su ejecución, de una clara dirección y coordinación interinstitucional que le de un carácter integral y sistémico a las acciones.

Otro componente de una política pública, es la garantía al acceso a los servicios sin distinciones y en todo el territorio, contribuyendo en la eliminación de las brechas, fundamentalmente en razón de lo urbano y lo rural. Es decir que, las políticas públicas deben ser inclusivas de las necesidades de la población urbana y rural, y por lo tanto, los servicios deben estar disponibles sin esa distinción que solamente genera exclusión y retroceso.

## **PIEG: una política construida desde las necesidades de las mujeres**

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), entendido como un mecanismo nacional para el diseño de política pública y el adelanto de los derechos de las mujeres, construyó una política desde la perspectiva de género y el enfoque de los derechos humanos al quehacer gubernamental, visibilizando las necesidades de las mujeres, las responsabilidades estatales y sociales. Esta política se definió para los años comprendidos entre 2007 y 2017, de manera tal que existen acciones para el cumplimiento de objetivos que se realizarán durante varios años para que en el 2017, pueda constatarse el avance final.

Por medio del Decreto N° 34729- PLAN-S-MEP-MTSS del 3 de setiembre del 2008, suscrito por la Segunda Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la República, señora Laura Chinchilla Miranda -quien actualmente ostenta la Presidencia de la República constituyéndose en la primera mujer en ocupar dicho cargo- se define la coordinación y ejecución de la PIEG en las instituciones públicas. En ese documento se define explícitamente que corresponde al INAMU la coordinación y dirección de la PIEG y que ello incluye el seguimiento y monitoreo de los avances. De igual forma, se incluye ese seguimiento en el Sistema Nacional de Planificación del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

La PIEG, el decreto referido y el Plan de Acción 2008-2012 constituyen la Política de Estado y los mecanismos para avanzar hacia la igualdad y equidad de género en Costa Rica. Son los instrumentos que, en conjunto, pretenden definir las acciones sostenidas por parte del Estado, a través de su inclusión en los planes anuales operativos, políticas internas y normativas de cada institución.

Esta Defensoría ha dado cuenta de una fortaleza en el proceso de construcción de la política, que fue su carácter participativo, pero también ha evidenciado una debilidad y es el poco compromiso político en el más alto nivel, que posibilite un real avance de la política. A pesar de que mediante decreto, la Presidencia de la República ordena la incorporación de la misma al quehacer institucional, no se observa en la práctica una real incorporación de esta política en los altos niveles ni en la Presidencia de la República, quien ni siquiera la ha mencionado como un logro en los discursos presidenciales rendidos ante la Asamblea Legislativa.

La PIEG debe verse también reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y aunque éste es anterior al desarrollo de la misma, ésta debe verse reflejada en la etapa de evaluación que se hace del Plan de Desarrollo. Dentro de la evaluación se incluye explícitamente a las mujeres en los temas relacionados con las tendencias en el empleo y la articulación de políticas para la atención integral; no obstante, ello se reduce a mencionar que ha disminuido la tasa de ocupación y que ello tiene efectos en el acceso a los servicios y a las oportunidades. La Defensoría estima que del análisis realizado, resulta claro que en la Evaluación al cumplimiento del Plan Nacional

de Desarrollo 2006-2010 todas las acciones que se reportan desde las instituciones públicas se vinculan exclusivamente al Plan Nacional de Desarrollo y aunque también podrían ser dependientes de la PIEG, no se articula con ésta.

Como parte fundamental de la PIEG se publicó el Plan de Acción 2008-2012, en el que se definen las acciones estratégicas y concretas para el avance de los objetivos, que constituyen igualmente, indicadores para verificar el cumplimiento. De igual forma, se identifican y señalan las instituciones responsables de cada acción y se enumeran las organizaciones o entidades que participan de las acciones. Así, y en clara consecuencia de la necesidad de articular e integrar el accionar estatal, se definen como instituciones responsables las siguientes: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Vivienda, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

*“La PIEG contempla la integración de las competencias de las distintas instituciones públicas, de manera tal que lo que podrían ser acciones dispersas, se conviertan en acciones coordinadas y coherentes por parte del Estado, amparadas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”*  
Defensoría de la Mujer, 2010

(MIDEPLAN), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Instituto Nacional de Seguros, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Consejo de la Persona Joven, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), Asamblea Legislativa, Poder Judicial, Contraloría General de la República (CGR), Tribunal Supremo de Elecciones, Servicio Civil, Gobiernos locales, Universidades Públicas y Privadas, Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Asociación Unidad de Rectores de Universidades Privadas (UNIRE), entre otras.

Por otra parte, se identifican otros actores clave para la puesta en marcha de la Política, en claro reconocimiento de que el avance requiere el compromiso y cumplimiento del mandato legal de las instituciones, complementado con las acciones concretas que se realicen desde la sociedad civil.

## Revisión de los ejes y objetivos estratégicos de la PIEG

De conformidad con la normativa y según se ha expuesto, corresponde al INAMU la coordinación, seguimiento y monitoreo de la PIEG. La Defensoría ha procurado obtener documentación relacionada con la evaluación de las acciones, no obstante, la información relacionada con el seguimiento se limita a una primera solicitud de avances a las instituciones en relación con el cumplimiento de sus compromisos, que no todas ellas remitieron y que fue expuesta por el INAMU a finales del año anterior. Limitaciones que dan cuenta de la importancia de fortalecer el sistema de seguimiento y monitoreo con el fin de que la verificación de las acciones estratégicas pueda realizarse de manera eficiente y expedita.

Por la importancia estratégica de la PIEG, la Defensoría estima conveniente referirse a la evaluación realizada por el INAMU y coadyuvar en la identificación de avances y rezagos que permitan mayores herramientas para dirigir las estrategias, para lo cual debe partirse de ejes temáticos de la PIEG y sus respectivos objetivos estratégicos:

### • Cuido como responsabilidad social

*“Que en el 2017 toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico.”*

De acuerdo con lo expuesto en el Plan Operativo se señalan como instituciones y entidades responsables en este tema al Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Vivienda, BANHVI, INVU, IMAS, PANI, CNREE, CONAPAM; FODESAF, Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones, Municipalidad de Belén, Ministerio de Trabajo, INFOCOOP e INAMU.

El INAMU reporta que se han creado iniciativas de cuidado a través de centros desarrollados por las municipalidades de Belén, San José y Alajuela.

Por otra parte, desde el INAMU se promovieron investigaciones para diagnosticar la oferta y demanda de los servicios de cuidado e identificar otras alternativas (Trabajos realizados por el UNFPA, UNICEF y OIT).

El INAMU menciona que se han realizado procesos de capacitación en género y corresponsabilidad social del cuidado con personal de CEN CINAI y Hogares Comunitarios. Se señala igualmente, que se han realizado actividades de sensibilización en corresponsabilidad social del cuidado: talleres, foros, exposiciones, producción de material didáctico e informativo.

Como rezago, el INAMU señala que no se ha dado una ampliación de cobertura de los CEN CINAI, ni se han puesto en marcha otras alternativas de cuidado.

No obstante, con fecha posterior a la evaluación del INAMU, el Ministerio de Salud reporta la creación y fortalecimiento de CEN-CINAI en la zona norte, con inversión de la cooperación española, así como la promulgación de la Ley de CEN-CINAI, que establece su estructura orgánica.

De la revisión de las acciones estratégicas, la Defensoría considera que no se han realizado avances para garantizar una oferta de cuidado de calidad que responda a las necesidades de todas las personas y no exclusivamente de aquellas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza; o bien, que sea comprensiva de las personas trabajadoras o estudiantes, particularmente aquellas que estudian en centros nocturnos en cuyo horario ya no hay disponibilidad de ninguna alternativa de cuidado. Continúa el CEN-CINAI como oferta única de los servicios de cuidado y debe trabajarse aún más en acciones paralelas que tiendan a la ampliación de la cobertura de educación preescolar en términos de rango de edad y del horario. Asimismo debe avanzarse en la meta de creación de centros de cuidado en instancias estatales que cubren una gran cantidad de personas, tales como la Asamblea Legislativa y el Tribunal Supremo de Elecciones, entre otras más. En adición deben fortalecerse otros mecanismos de cuidado como el Programa de Hogares Comunitarios con la inclusión de cambios sustanciales que le permitan ser una verdadera herramienta de calidad.

En relación con este último punto, la Defensoría estima que el tema de los Hogares Comunitarios no se ha abordado de manera integral por parte de las autoridades estatales. En esa materia convergen dos situaciones de especial interés en el marco de la PIEG que se refieren a las prestatarias de los servicios –madres comunitarias- y a la población objeto de atención. Atender ambas poblaciones garantizaría no solamente un avance en este objetivo de la Política, sino que contribuye a la realización de las

metas planteadas en el tema de pobreza, que garantiza a las mujeres algún esquema de empresa.

Si bien es cierto esta Defensoría conoce de una iniciativa Legislativa, proyecto número 17158 “Reconocimiento de los derechos de las Madres Comunitarias”, que pretende dar una protección a estas mujeres; es claro para esta Defensoría que dicho proyecto no atiende integralmente las necesidades de las prestatarias del servicio, dado que el establecimiento de un fondo no es financieramente sostenible, ni procura una revisión y seguimiento de la atención brindada a los niños y niñas beneficiarios del programa.

En cuanto a la creación de centros de cuidado en instituciones estatales y específicamente en la Asamblea Legislativa y en el Tribunal Supremo de Elecciones, esta Defensoría se refirió a las necesidades de las y los trabajadores de la Asamblea Legislativa en Informe Final<sup>1</sup> rendido el año anterior, en el que recomendó a la Dirección Ejecutiva: *“Realizar las acciones necesarias para la creación de un espacio de amamantamiento para los hijos e hijas exigido por ley y valorar las necesidades de una guardería para el cuidado de los hijos e hijas de las y los funcionarios de la Asamblea Legislativa”*. En ese sentido, la Defensoría ha reforzado desde las voces de las mujeres que evidencian sus necesidades, las acciones a las que se comprometió el Estado.

El informe fue conocido en sesión ordinaria número 183-2010 del Directorio Legislativo y se resolvió trasladarlo al Departamento de Asesoría Legal. Mediante el oficio número Direc. 0436-04-2010 del 28 de abril de 2010, la Dirección Ejecutiva informó que se ha dispuesto realizar la modificación del Reglamento Autónomo de Servicio de la Asamblea con el fin de que se incluyan otros supuestos relacionados con los permisos y licencias para la docencia y estudios, con el propósito de incorporar situaciones justificadas en las que pueda flexibilizarse el horario laboral para la atención de las responsabilidades familiares. De igual forma, la Dirección Ejecutiva indica que se solicitó a la Asociación Pro Centro Infantil de la Asamblea Legislativa la presentación de un informe respecto a la viabilidad de instalar una guardería y un espacio de amamantamiento para los hijos e hijas de las funcionarias. Se observan entonces, las primeras acciones para dar contenido a esta responsabilidad específica y avanzar en el tema.

1 Expediente número 36996-2009-SI

La posibilidad de que el Ministerio de Educación Pública amplíe los horarios y varíe los rangos de edad para la atención de un mayor número de niñas y niños, se ha planteado en algunos casos que ha conocido la Defensoría y aún no avanza en la conciliación de las necesidades de las madres y padres que por motivos de trabajo o estudio requieren un horario ampliado en los centros educativos, y las necesidades y derechos de las y los funcionarios del Ministerio. Es fundamental resaltar que el avance en el establecimiento de estas propuestas, garantizan el cumplimiento del objetivo del cuidado, pero también presenta importantes avances en el tema de educación y trabajo de las mujeres, así como del bienestar y seguridad de las personas menores de edad.

Se impone igualmente, en atención a los avances en la materia de los derechos de las mujeres y de las niñas y los niños y a la corresponsabilidad social de la maternidad, hacer exigible que las empresas cuenten con un espacio adecuado para el amamantamiento y para el cuidado de los hijos y las hijas de las y los trabajadores. Esta es una obligación laboral que ha caído en el olvido.

Esta Defensoría ha liderado un proceso de construcción<sup>2</sup> de una reforma al Código de Trabajo en la cual se modifica el capítulo relacionado con la maternidad y se adiciona un artículo específico para garantizar el derecho a la corresponsabilidad social del cuidado de los hijos e hijas. A partir de un esquema tripartito que señala obligaciones concretas para la parte patronal, la parte trabajadora y el Estado se propone dar un paso fundamental en el ámbito laboral con el fin de contribuir al avance de la maternidad y paternidad responsables y visibilizar las necesidades de las y los trabajadores con niños y niñas en edades de entre tres meses y seis años que no cuentan con una oferta real de cuidado. Se vislumbra un proceso legislativo con el acompañamiento de las organizaciones no gubernamentales, que promueva la inclusión de esta nueva normativa en las políticas públicas y en los proyectos relacionados con la Red Nacional de Cuido que elabora el actual gobierno.

## Trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos

*“Que en el 2017 el país haya removido los principales factores que provocan brechas de ingreso entre mujeres y hombres; des-*

2 Con la participación activa de expertas independientes, CEFEMINA, ANEP, Fundación Ebert, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el INAMU.

*empleo y subempleo femenino, en un marco de mejoramiento general del empleo en el país”.*

Para este objetivo se incluyen como instituciones responsables al Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Pública, IMAS, INA, INAMU, empresas privadas, universidades públicas y privadas, CCSS, INS, MEIC y COMEX.

El INAMU reporta como avance la equiparación de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas con el resto de las y los trabajadores. Esto a través de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y de la aprobación de la reforma al capítulo VIII del Código de Trabajo. A partir de lo anterior, se reconocen días de descanso, feriados, pago de horas extraordinarias y una jornada de ocho horas.

También se señala como avance la formulación de la Política de Igualdad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su Plan de Acción.

Como rezago, el INAMU menciona que no se han realizado esfuerzos significativos para disminuir las brechas de género que afectan a las mujeres en el ámbito laboral, ni se han generado acciones para ampliar la cobertura de la seguridad social a otros ámbitos tales como el trabajo en casa, por cuenta propia o el trabajo doméstico. De igual forma, se señala que no se ha ampliado la protección laboral de las mujeres en los temas de licencias por maternidad y reconocimiento de la jornada parcial.

Es importante señalar que Costa Rica se ha comprometido a través de la ratificación de diversos convenios y declaraciones internacionales de derechos humanos, a garantizar y respetar los derechos de toda la colectividad. El desarrollo constitucional ha contribuido igualmente, a que esa garantía pueda ser exigida por las y los habitantes a través de mecanismos ordinarios que verifican la exigibilidad de los derechos. La obligación de respetar los derechos humanos implica la promoción de una ciudadanía respetuosa de la dignidad y los derechos de todas las personas.

En ese sentido, es claro que uno de los derechos que Costa Rica ha procurado garantizar desde hace muchos años es el derecho a la igualdad de oportunidades laborales, pero ese derecho exige de igual forma, el cumplimiento y garantía de otros y, además, condiciones que faciliten el desarrollo de sus funciones.

En el acceso al trabajo se debe tomar en cuenta la igualdad de género, tal y como se contempla en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que en su artículo 7 señala que:

*“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a...” y en lo que interesa en los incisos b y c, se indica:*

*“...b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*

*c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.*

De la CEDAW se desprende que la garantía del derecho al trabajo contribuye con la erradicación de la discriminación y la construcción de una vida en igualdad de condiciones para todas las mujeres.

Una investigación clave para explicar la desigualdad en Costa Rica, da cuenta de que las mujeres trabajan en jornadas parciales, casualmente por la obligación del cuidado. El estudio de Gindling y Trejos del 2005, señala que los dos grandes factores que explican la desigualdad en Costa Rica son los cambios en la distribución de la educación y en la cantidad de horas trabajadas, siendo las mujeres las que trabajan en jornada parcial que pasó en un período de 10 años a un aumento del 5%, es decir, del 43% en 1990 al 48% en el año 2003. Además de ello, en una investigación del 2008 se señala que la explicación de la jornada parcial en la mujer se asocia al aumento de la proporción de hogares monoparentales encabezados por mujeres y a la dificultad de trabajar una jornada normal en el sector formal cuando una madre sin pareja tiene que cuidar hijos.<sup>3</sup>

Si bien es cierto, el desempleo abierto y el subempleo muestran una tendencia al alza, también es cierto que “recaen con mayor fuerza entre las mujeres que entre los hombres, tanto así para el 2005 la diferencia porcentual se sitúa en el 2.1%. (Plan Nacional de Desarrollo), lo que concuerda con el informe decimoquinto del Estado de la Nación que

3 Gindling y Oviedo. 2008.

señala que las “tasas de desempleo y subutilización total femenina mostraron una tendencia creciente en el período 1990-2008.

De lo señalado, resulta claro que una relación laboral de trabajo de tiempo completo y con continuidad debe reforzarse como política clara que proporcione las oportunidades de empleo de las mujeres, y el mejoramiento de sus posibilidades y oportunidades de desarrollo económico y social.

La Defensoría estima que el Plan de Acción 2008-2012, define acciones específicas que corresponden a las responsabilidades de las instituciones competentes y que no requieren de modificación alguna de las funciones normales de la entidad, como lo es el caso de la competencia de control que debe realizar el Ministerio de Trabajo para garantizar el cumplimiento de derechos laborales, a través de la Dirección General e Inspección de Trabajo, fortalecimiento que permitiría una mayor garantía y que no requiere de transformaciones legales. No obstante, tampoco se logró.

Adicionalmente, si bien se ha construido una política de igualdad de género en el Ministerio de Trabajo, la Defensoría ha tenido conocimiento de que no se ha finalizado la formulación de su plan de acción y ello impide que sea implementada. Se está a la espera de dicho plan de acción. Cabe resaltar que, aunque la PIEG no lo menciona propiamente, desde la perspectiva institucional la política requiere ser acompañada de una política de empleo que reconozca las diferencias entre hombres y mujeres y que promueva el acceso al trabajo en igualdad de condiciones.

Por otra parte, debe señalarse la necesidad de que aquellas obligaciones adicionales de las instituciones vayan acompañadas de presupuesto, mecanismos de coordinación interinstitucional y posible-mente algunas reformas reglamentarias.

La Defensoría estima, en términos generales que en este eje, salvo lo relativo al servicio doméstico, que se equipara al resto de las personas trabajadoras, el avance es nulo y que aún están pendientes de resolver muchas necesidades de las mujeres trabajadoras, particularmente en las metas de reducción de las brechas salariales entre hombres y mujeres; y entre lo rural y lo urbano; y la ampliación de cobertura contributiva directa para las mujeres que trabajan en casa, cuentapropistas o independientes y las trabajadoras domésticas. Esto requiere de reformas reglamentarias y de un mayor control y seguimiento en el tema del Seguro de Salud. Así como en el área del fortalecimiento de las micro,

pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) sector ocupado mayoritariamente por mujeres empresarias con el fin de lograr un mejor acceso a la innovación productiva, a créditos favorables y a la comercialización de los bienes y servicios que proveen. Todo esto en relación fundamental con el sector de que se trate y la zona geográfica es decir, tomando en cuenta las necesidades rurales y urbanas.

En esta dirección, la Defensoría se encuentra absolutamente comprometida y con un trabajo sostenido en el que se tiene como resultado un proyecto de reforma al Código de Trabajo, proceso que se ahondará en el Informe de Labores del área de la Defensoría de la Mujer y que de forma sintética se trata de un proceso participativo e intersectorial para la reforma del Código de Trabajo, en el cual se proponen cambios relacionados con las licencias de maternidad, su financiamiento y cobertura; licencias especiales para garantizar la estabilidad laboral de las mujeres trabajadoras y la atención de las necesidades especiales de los hijos y las hijas; el fortalecimiento a la Dirección General e Inspección de Trabajo, el fortalecimiento al fuero de protección del empleo de las mujeres embarazadas o en período de lactancia y la corresponsabilidad social del cuidado. Sin duda alguna, con la propuesta de reforma se contribuye integralmente al avance de este objetivo específico de la PIEG y por lo tanto, se espera una respuesta afirmativa de los sectores en aras de procurar el desarrollo y el mejoramiento significativo de las condiciones de empleo de las mujeres.

Esta Defensoría desea recalcar el avance señalado por el INAMU en relación con el trabajo doméstico, dado que no sólo constituye un reconocimiento de los derechos de una población vulnerada históricamente sino también un cambio trascendental en las relaciones de empleo para todos los sectores de la sociedad costarricense. Es un avance que sin duda, provocará un cambio cultural tendiente a la valoración de las labores domésticas como un trabajo que debe ser remunerado y a sus prestatarias (en su mayoría mujeres) como personas trabajadoras con iguales derechos que el resto de la fuerza laboral. Está pendiente realizar una evaluación en seguimiento de su implementación, que verifique el nivel de cumplimiento, para lo cual también esta Defensoría contribuirá desde la promoción del instrumento legal.

## Educación y salud de calidad en favor de la igualdad

*“Que en el 2017 la totalidad de niños, niñas y adolescentes haya sido cubierta por acciones formativas deliberadas, dirigidas a remover estereotipos en los patrones de crianza, en la sexualidad y la salud sexual y reproductiva, que obstaculizan la igualdad entre mujeres y hombres.”*

Dentro del Plan de Acción 2008-2012 se incluyen las siguientes instituciones responsables: INAMU, MEP, CONARE, UNIRE, CCSS, Ministerio de Salud, IMAS, PANI y el Consejo de la Persona Joven.

El INAMU reporta como avance el trabajo realizado por esa institución en el campo de la sensibilización y capacitación del personal del Ministerio de Educación Pública y de la CCSS en igualdad y equidad de género y enfocado en sexualidad, salud sexual y reproductiva y el derecho a una vida libre de violencia. Se indica igualmente, que se ha incursionado en el tema de corresponsabilidad y procesos de crianza libres de estereotipos de género de personas adultas cuidadoras en CEN CINAI y Hogares Comunitarios.

Como rezago, el INAMU señala que no existe aún un programa permanente de educación de la sexualidad en el sistema educativo y que este proceso se encuentra aún en etapa de diseño con la participación del MEP y la Universidad Nacional. Se señala que está pendiente el fortalecimiento de la oferta de servicios en salud sexual y salud reproductiva en todos los niveles de atención del sistema de salud.

De la revisión y análisis efectuado por el INAMU se desprende que ni la CCSS, ni el Ministerio de Educación han incorporado las acciones estratégicas específicas para cada institución dentro del quehacer institucional. No puede afirmarse que el MEP haya creado un programa de educación para la igualdad y equidad de género que contribuya significativamente en la promoción de una vida libre de violencia, un ejercicio sano de la sexualidad, el respeto a las diferencias y por ende, una educación que incorpore los derechos humanos. La Defensoría considera que se mantiene una amplia deuda en el tema de la educación de la sexualidad y que resulta urgente para garantizar que los niños, niñas y adolescentes cuenten con una formación adecuada para la toma de decisiones respecto al ejercicio responsable de su sexualidad. Todo lo cual contribuye sin duda, al mejoramiento de la salud física y emocional de las personas menores de edad.

Lo anterior debe acompañarse de un proceso permanente de capacitación para las y los prestatarios de servicios de educación y salud. Si bien se reporta que el INAMU ha trabajado con funcionarios y funcionarias de la CCSS y el MEP, resta aún mucho por hacer para lograr un avance significativo en este objetivo.

La Defensoría ha manifestado reiteradamente su preocupación por la ausencia de acciones para el reconocimiento de los derechos a la salud sexual y salud reproductiva y particularmente del abandono que se hizo de la Comisión Interinstitucional de Salud Sexual y Reproductiva y la Consejería en Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales establecida en decreto ejecutivo N° 27913 de junio de 1999, la cual se ha insistido que reactive, y no es sino, recientemente que el Ministerio señala que después de la aprobación de la política de salud sexual y saludable, la podrá reactivar. La política nacional sobre sexualidad es un gran pendiente para este país, la cual fue recientemente formulada y consultada, sin que se tengan los resultados finales del proceso. Esta inacción tiene consecuencia directa con el rezago en el cumplimiento de este objetivo. La Defensoría considera que la salud sexual y la salud reproductiva no ha sido considerada una prioridad para las instituciones y que obstaculiza visiblemente el ejercicio de los derechos, fundamentalmente de las mujeres en condiciones de pobreza o de exclusión por razones étnicas. Se espera que el proceso iniciado desde el Ministerio de Salud concluya pronto y que en el marco de una subcomisión –que recientemente se convocó a petición de esta Defensoría y de otras instancias- para la incorporación de las observaciones a la política, pueda el Ministerio de Salud emitir la política pública en la materia, inclusiva, participativa, que transverse género y otras especificidades, garante de los derechos humanos y respetuosa de la diversidad.

Asimismo, se encuentra aún pendiente la reforma a la Ley General de Salud que incluye un capítulo específico sobre derechos sexuales y reproductivos, así como protocolos y manuales para la atención de las mujeres en los servicios de salud. La Defensoría, resalta que el protocolo relacionado con la atención de las mujeres que se presentan a los servicios de salud para la atención de la labor y el parto, constituye un avance importante, pero que debe implementarse en todos los Hospitales del país. Igualmente, debe reconocerse que se ha elaborado el Manual de Atención del Embarazo la Maternidad y la Paternidad en la Adolescencia. Estas acciones concretas de la CCSS, deben acompañarse de mecanismos de promoción y divulgación de las normativas y manuales y de meca-

nismos de seguimiento que permitan, en la práctica, dar cuenta real del avance. La capacitación del personal que cotidianamente debe brindar los servicios es una herramienta necesaria que garantiza efectividad en la implementación.

La Defensoría estima que un avance efectivo en este objetivo de la PIEG, en la normativa requiere de mucho acompañamiento institucional por las resistencias históricas que provoca el disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva.

Como corresponde y en ejercicio del mandato legal, la Defensoría continuará contribuyendo desde la Comisión Interinstitucional de Salud Sexual y Reproductiva –cuando se vuelva a convocar- y en la subcomisión de revisión de los avances en la construcción de la política para lograr su efectiva publicación y puesta en marcha.

### Protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia.

*“Que en el 2017 se hayan fortalecido y ampliado los servicios de información y asesoría jurídica públicos y privados, gratuitos y de calidad en todo el país, que les permitan a las mujeres ejercer y exigir el cumplimiento de sus derechos y garantizar el respeto a una vida sin violencia”.*

El Plan de Acción 2008-2012 señala como instituciones responsables, las siguientes: INAMU, Poder Judicial, Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Gobiernos Locales, MEP y CCSS.

En la evaluación realizada, el INAMU señala los siguientes logros en relación con este objetivo:

- Creación del Centro de Información y Orientación en Derechos de las Mujeres
- Aprobación de la Ley N° 8688 o Ley de Creación del Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres.
- Actualización del Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI) a través de un proceso consultivo con personas expertas de instituciones con competencias y responsabilidades en el tema.
- Formulación y ejecución del “Modelo local de Prevención de la Violencia y Masculinidad”

*“La Defensoría ha resaltado la importancia de colocar el tema de la violencia contra las mujeres como un problema de seguridad ciudadana en el tanto se requiere que se tomen acciones integradas desde el Estado, para atender un problema que ocurre en el ámbito privado, tal y como se responde a la inseguridad y violencia que ocurre en el ámbito público. En garantía de la seguridad humana, las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia en pleno goce de sus derechos y en garantía de su dignidad e integridad.”*

*Defensoría de la Mujer, 2010*

- Creación del Sistema de Acreditación de Programas de Atención a Ofensores (SAPAO), dirigido a quienes son sancionados a través de la Ley de Penalización de la Violencia.

Como rezagos, el INAMU señala que no se ha dado un avance sustantivo en el fortalecimiento y ampliación de los servicios de asesoría jurídica gratuitos, de calidad, públicos y privados, en todo el país.

Además, se indica que debe mejorarse el acceso a la justicia y tutela efectiva de los derechos de las mujeres indígenas, adultas mayores, migrantes, refugiadas y víctimas de violencia.

Para la Defensoría, es claro que los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y su exigibilidad han vinculado al Estado a tomar medidas para la erradicación de la violencia en contra de las mujeres y ha propiciado la promulgación de normas que reconocen las múltiples manifestaciones de la violencia y que otorgan a las mujeres importantes herramientas para su defensa y protección.

La prohibición de la violencia contra las mujeres encuentra sustento en el artículo 1° de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer” de las Naciones Unidas, que considera que la violencia contra la mujer es: *“Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública o privada”.* Asimismo, en la Convención De Belem Do Pará, artículo 1° se señala que *“debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado”.*

Los avances en el desarrollo y ejecución de una política nacional deben incluir la integración de acciones concretas desde cada una de las instituciones estatales respondiendo a las necesidades actuales, la realidad de las mujeres y el contexto nacional. Por ello, la promulgación de normas tendientes a sancionar los delitos de violencia contra las mujeres debe apoyarse sin duda, de un sistema de prevención y atención de las víctimas para atender la violencia desde sus manifestaciones primarias y evitar así, manifestaciones extremas que acaban con las vidas de las mujeres en Costa Rica.

La Defensoría ha insistido de forma reiterada en la necesidad de que la protección de la integridad física de las mujeres requiere de acciones proactivas de parte de las instituciones y de un acceso ágil a la información. En ese sentido, activar los mecanismos de protección establecidos en la legislación debe implicar necesariamente, que las mujeres sean informadas de los efectos que la solicitud de medidas cautelares tiene, que sus acciones serán claves para garantizar su integridad física y que puede apoyarse en las autoridades policiales para ello. En síntesis, resulta urgente reforzar la idea de priorizar la atención de la violencia en términos de “cero tolerancia”, y la coordinación interinstitucional al amparo del Sistema de Violencia y la información de calidad a las mujeres.

En informes anteriores, la Defensoría ha señalado las consecuencias negativas que en la lucha contra la violencia provocó la declaratoria de inconstitucionalidad de dos artículos claves en la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Actualmente, cabe resaltar que la presentación de un nuevo proyecto de reforma de dicha normativa, desde el Poder Judicial, ha contado con el apoyo del resto de los Poderes de la República y aún esta pendiente de aprobación, lo cual generará beneficios significativos en este objetivo de la PIEG.

Lo anterior debe ligarse al Sistema de Seguimiento de la Ley en el marco de la Comisión de Alto Nivel y Comisión Técnica, así como con un seguimiento a la implementación de acciones concretas recientemente aprobadas por la Corte Plena: elaboración de un Protocolo del Ministerio Público específico para la investigación de delitos relacionados con violencia doméstica; destinar las plazas creadas para la aplicación de la ley para ese uso exclusivo y especialización del personal; asesoría jurídica para las víctimas; fortalecimiento de la Fiscalía Adjunta de Delitos Sexuales y Violencia Doméstica; y reclutamiento, selección y capacitación del personal.

En este tema cabe resaltar lo que esta Defensoría considera como un avance significativo en el tema de exigibilidad de los derechos y es el acompañamiento legal en materia de familia. A partir del voto de la Sala Constitucional número 2009-12604 del 14 de agosto de 2009, se ha interpretado que la obligación estatal de brindar patrocinio legal en materia de derechos de familia, se extiende para los asuntos relacionados con violencia doméstica o intrafamiliar. Entonces, corresponde a la Defensa Pública asignar el personal y adecuar sus servicios de manera tal que pueda garantizarse a las mujeres dicho acompañamiento letrado. La Defensoría considera que esta resolución contribuye a la realización de los derechos de las mujeres, por cuanto hace efectivo el acceso a la justicia. No obstante, se está a la espera de la resolución de una gestión de adición y aclaración presentada por la Defensa Pública para conocer los alcances concretos del voto y gestión de esta Defensoría en la que se solicita un redimensionamiento de los efectos del fallo en el tiempo, para no hacerlo nugatorio.

Otra de las acciones contenidas en el Plan de Acción 2008-2012 se refiere a la consolidación del Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, cuya publicación mediante la Ley N° 8688 data de diciembre de 2008 y es la que le da base jurídica y sostenibilidad a la articulación intersectorial en esta materia.

La Defensoría considera que para el avance en este objetivo, resulta de mucha importancia la ampliación de los servicios del INAMU, específicamente la descentralización de la Delegación de la Mujer y el fortalecimiento de las sedes regionales. De igual forma, se recomienda fortalecer la acción de atención integral e institucional de las mujeres y sus hijos e hijas usuaria de los albergues temporales. Esta es una acción que garantiza el acceso efectivo a la protección de las víctimas y tiene además, un efecto multiplicador de la información en cuanto a las respuestas institucionales a las necesidades de las mujeres víctimas de violencia.

Por otra parte, la Defensoría estima que enfrentar la violencia requiere de acciones de atención a la víctima pero también de atención al ofensor, mediante las cuales se le brinden herramientas para su sensibilización y se generen posibilidades de abandono de la violencia para así alcanzar formas saludables de convivencia.

En cuanto a la atención de ofensores sancionados, la Defensoría estima que el proceso de ideación de la acreditación de los programas ha sido muy lento y a pesar de que se requiere un sistema que garan-

tice la calidad y experiencia de las organizaciones que se encarguen de los mismos, cuestiona que la acreditación de los programas de atención a los hombres se haga en el marco de una evaluación de conformidad o de certificación, igual a la acreditación que deben obtener laboratorios y empresas de servicios. Esto en atención al alto costo del sistema tanto para la acreditación, como para la revalidación. Debe retomarse el objetivo inicial de la ley y si se trata de la evaluación de la calidad de los servicios, deberían ser prioritarios también aquellos que se dirijan a las víctimas.

La realización del derecho a una vida libre de violencia se encuentra aún con muchos obstáculos y se requiere del apoyo de todos los actores sociales para que se garantice la integridad física y emocional de las mujeres.

### Fortalecimiento de la participación política de las mujeres y logros de una democracia paritaria

*“Que en el 2017 el país cuente con una participación política paritaria en todos los espacios de toma de decisión en el Estado, instituciones e instancias gubernamentales y municipales.”*

Como instituciones responsables, el Plan de Acción señala al Tribunal Supremo de Elecciones, INAMU, Servicio Civil, Poder Judicial, Asamblea Legislativa, IFAM, MEP, Consejo de la Persona Joven y a los gobiernos locales.

El INAMU señala como logros, la reforma integral al Código Electoral o Ley N° 8765, que incluye, entre otros aspectos, la evolución de un sistema de cuotas al sistema de paridad y la alternancia por sexo.

Otro de los logros es el funcionamiento del Centro de Formación Ciudadana de las Mujeres, la elaboración y desarrollo de la Política de Igualdad del Tribunal Supremo de Elecciones y la Creación de la Red de Mujeres Municipalistas (RECOMM).

En cuanto a rezagos, el INAMU señala que el objetivo demuestra avances y que resta generar mecanismos y condiciones para la aplicación del sistema de paridad en la participación política.

Si bien se habían visibilizado mejoras significativas en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, persistían barreras ocultas en la construcción de las listas de dichos puestos, desde casi todos los partidos políticos. La reforma del

*“La Defensoría, ha participado activamente en la promoción de reformas a la normativa electoral y en ese sentido, la reforma realizada en el año 2009 al Código Electoral se considera un avance sin precedentes en el país. La construcción y aprobación de la paridad y alternancia por sexo, distingue significativamente a Costa Rica en la región centroamericana, en el continente y en el mundo. Este avance coloca a las mujeres en igualdad de condiciones para el acceso a los puestos de toma de decisión y contribuye a la transformación cultural de un país donde el poder es ejercido mayoritariamente por los hombres.”*  
Defensoría de la Mujer, 2010.

año 2009 marca un hito histórico que garantiza el ejercicio de los derechos de las mujeres a la participación política, y que nos pone a la vanguardia en este tema, lo cierto del caso es que en nuestro sistema la cuota del 40% nunca se alcanzó en algunos puestos de elección popular, como en la Asamblea Legislativa, siendo que en este último período constitucional (2010-2014), al igual que el anterior (2006-2010), sólo se llega al 38.6% de representación femenina.

La Defensoría considera que deberán realizarse acciones tendientes a que la paridad pueda verse en los resultados de la próxima elección de autoridades del gobierno local, en la que por vez primera se implementará el mecanismo de la paridad.

### Fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género

*“Que en el 2017 el país cuente con un INAMU y un conjunto de mecanismos de promoción de la igualdad y equidad de género fortalecidos en sus competencias políticas, técnicas y financieras, que le permitan desarrollar una clara incidencia en la vida nacional.”*

Las instituciones responsables, según el Plan de Acción se enumeran en seguida: MIDEPLAN, Contraloría General de la República, gobiernos locales, INEC, Unidades para la Equidad de Género (UPEG), INAMU, Universidades y Presidencia de la República.

El INAMU señala en su evaluación, que se han dado los siguientes logros en este objetivo:

- Emisión de la Directriz B-14 “Inclusión de una visión de género en el presupuesto” de

la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.

- Publicación del Decreto Ejecutivo N° 34729-PLAN-S-MEP-MTSS en setiembre de 2008 en el cual se crean instancias y mecanismos de coordinación de la PIEG, la Secretaría Técnica en el INAMU, una comisión a nivel político y a nivel técnico y además, se contempla la incorporación de las acciones de la política en los planes operativos y presupuestos de las instituciones.
- Creación y funcionamiento del Sistema de Gestión de Información de la PIEG.
- Creación de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género (UTIEG) en la Asamblea Legislativa.
- Elaboración de políticas institucionales de igualdad en el Tribunal Supremo de Elecciones y en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se planean tres procesos en el año 2010 en el Sector Agropecuario, Caja Costarricense del Seguro Social y Contraloría General de la República.

Como rezagos, el INAMU señala que está pendiente la estrategia de acompañamiento y trabajo conjunto con las Unidades para la Equidad de Género (UPEG) y Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), a la vez que indica que se requiere avanzar en la formalización y fortalecimiento de las OFIM y las UPEG, ya muchas de estas unidades no gozan de los recursos necesarios para su trabajo ni del apoyo político requerido para el cumplimiento de sus objetivos.

La Defensoría considera de mucha importancia los avances reportados, pero es necesario dar cuenta de un riesgo en éste, particularmente en lo que al fortalecimiento de las OFIM y UPEG se refiere y es en la implementación del “Proyecto de Modernización y Fortalecimiento Administrativo Municipal” (MYFAM). Este es un proyecto que se desprende del Convenio marco de cooperación técnica suscrito entre la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), el IFAM y el proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE) y que tiene como objetivo general dotar a las municipalidades de instrumentos técnicos para que se transformen en una organización ágil, flexible y con visión empresarial. A partir de ello, la DGSC ha coordinado acciones con algunas Municipalidades para trabajar estrategias en materia de recursos humanos y de esa forma modernizar y fortalecer la prestación de los servicios.

En ese marco, algunas OFIM no mantienen el carácter de especificidad en su competencia, ni necesariamente implican su fortalecimiento como lo han denunciado a esta Defensoría en varios oficios recibidos<sup>4</sup>, proceso que debe ser analizado y acompañado. En la documentación referida, se señala que en el proceso de modernización y fortalecimiento administrativo se propuso cambiar el nombre de la OFIM a Oficina de Gestión Social, cambio en la nomenclatura que disminuye el énfasis y especificidad para la que fueron creadas las OFIM, asimismo se le han asignado los temas de niñez, adolescencia, drogadicción, discapacidad, personas adultas mayores y otros.

Todo proceso de modernización debe visibilizar la especificidad de las OFIM, de la población a la que están dirigidas y la necesidad de su fortalecimiento en recursos. Las necesidades de los niños y niñas, adolescentes, de la población adulta mayor, de las personas con discapacidad, de poblaciones indígenas y migrantes no puede ser sinónimo de debilitamiento del sistema para las mujeres. Es urgente la consideración por parte del INAMU de este riesgo.

Finalmente, en términos generales, la Defensoría considera que el seguimiento al Plan de Acción 2006-2012 es muy complejo y entraña un gran esfuerzo de coordinación técnica. Se observan debilidades en la Rectoría del INAMU y dificultades al nivel de dirección política en la ejecución del Plan de Acción, así como ausencia de aval político para la PIEG, todo lo cual que ha incidido significativamente en la verificación de las acciones.

Es claro que el INAMU no es el ejecutor de la política, razón por la que requiere de la institucionalidad competente para el desarrollo de las acciones; y que los avances en la implementación por parte de las instituciones han sido mínimos, lo que da cuenta de que no se trata de una política que esté en el corazón de la agenda de la Administración, ni se relaciona como tal en la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Incluso, esta Defensoría observa que las instituciones han tenido debilidades hasta en el deber de informar al INAMU sobre las acciones tomadas.

Todo lo anterior permite a esta Defensoría afirmar que deben fortalecerse los mecanismos de evaluación que den cuenta del estado de cumplimiento de las acciones y metas. Para ello, se requiere de un acompañamiento político del más alto nivel que no se observó ni en la práctica, ni en los informes

<sup>4</sup> Oficio DG-157-2010 del 15 de marzo de 2010 de la DGSC, oficio N° AMH-0130-2010 del 29 de enero de 2010 y oficio N° PE-297-2010 del 6 de abril de 2010, ambos del INAMU.

de rendición de cuentas que realizó la Presidencia de la República ante la Asamblea Legislativa, en los cuales no se realizó mención alguna sobre la PIEG.

El pasado 8 de mayo, la Presidencia de la República firmó el Decreto Ejecutivo N° 36020-MP mediante el cual se declara de Interés Público la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Tal y como se ha expuesto, se requiere la articulación e integración de las acciones gubernamentales con el fin de garantizar y contribuir al cumplimiento de los objetivos de la PIEG; no obstante, se refleja nuevamente la ausencia de apoyo político en este Decreto, ya que no se menciona en las consideraciones que lo sustentan ni la PIEG, ni su Plan de Acción.

Para esta institución se considera que debe darse un acompañamiento político desde la Presidencia de la República, con el fin de que la coordinación interinstitucional y la incorporación de la PIEG en las instituciones públicas y específicamente en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, sea una realidad. Por otra parte, debe señalarse la necesidad de que aquellas obligaciones adicionales instituciones vayan acompañadas de presupuesto, coordinación interinstitucional y posiblemente algunas reformas reglamentarias y legales.

Se reconocen los valiosos esfuerzos, para que Costa Rica cuente con una política de Estado que coloque los derechos de las mujeres en un lugar prioritario del quehacer nacional, pero falta una mayor apropiación institucional, en la planificación del sector público, y en incidencia para que también el sector privado se apropie en algunos puntos de esta agenda.

Por ello, puede afirmarse que existen avances significativos en la construcción de la política, sobre todo por la participación ciudadana en el proceso de construcción y por tratarse de una planificación de largo plazo que supera el cuatrienio de una administración, pero que en su implementación persisten amenazas y obstáculos.

# Política Nacional de Niñez y Adolescencia

## Antecedentes

Costa Rica ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1990, asumiendo con ello, el paradigma de la protección integral y el enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes y los compromisos que como Estado representa este paradigma. Alrededor de cuatro años después, se inicia el proceso de adecuación de la normativa interna con los principios rectores de la CDN que se materializan con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia en 1998.

Si bien, el país cuenta con una plataforma jurídica avanzada acorde con los derechos de la niñez y la adolescencia; aún falta trabajo por realizar. Asimismo, existe una deuda en materia de revisión y avance de reglamentos, *“lo que ha impedido entre otros factores, la plena efectividad de las normas legales y la estructuración adecuada de los criterios, procedimientos e instrumentos institucionales conforme con los principios rectores de la Convención y del Código.”*<sup>1</sup>

El reconocimiento a la titularidad de derechos de la población menor de edad, dispuesto en la normativa, ha obligado al Estado costarricense, a sus instituciones y a la sociedad en general, a adoptar medidas y a definir mecanismos y estrategias que garanticen el cumplimiento efectivo y la exigibilidad de estos derechos. Compromiso que se logra materializar, cuando el enunciado jurídico se traslada a la realidad, orientado mediante una voluntad estatal deliberada y manifiesta en una Política Pública, que tenga incidencia en la planificación de los Planes

Nacionales de Desarrollo y, consecuentemente, en la programación operativa anual de las instituciones, con acciones concretas que hagan efectivos los derechos de la niñez y la adolescencia.

Es así como en 1998 se gesta en el país un proceso concertado, articulado y de consulta nacional que culmina con la aprobación de la Agenda Nacional 2000–2010, texto que contempla las metas requeridas para concretar los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por el país en materia de niñez y adolescencia; el cual vino a sustituir temporalmente a una política nacional que el país debía emitir. Este documento es acogido y aprobado por las autoridades de gobierno de ese momento<sup>2</sup> y se constituye en una importante herramienta de trabajo. No obstante, en el año 2003 se revisa el cumplimiento y los alcances de la Agenda, y se concluye -y confirma- que el país necesita de una política nacional que reconozca a los niños, niñas y adolescentes como personas en condición especial de desarrollo y titulares de derechos.

Posteriormente, en atención con ese compromiso, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y la Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia, deciden construir una propuesta de Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2006–2016) que concluye en el año 2005. Este documento se caracteriza por considerar al niño, niña o adolescente el eje central de la política, con una orientación integral según su proceso evolutivo y en correspondencia con sus derechos. Dispone además, de un marco teórico-referencial basado en el enfoque humanístico, el enfoque de derechos y el desarrollo humano

1 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores 2008. p. 74.

2 Directriz Presidencial N° 23, publicada en La Gaceta N° 145 del 28 de julio de 2000.

integral<sup>3</sup>. La propuesta se revisa y analiza por parte de las autoridades de ese período gubernamental; no obstante, la propuesta no se logra aprobar; quedando así, una vez más, pendiente el compromiso de emitir una política nacional que responda a los derechos y a las necesidades particulares de la población menor de edad.

Esta omisión gubernamental, ha sido motivo de preocupación para la Defensoría de los Habitantes, siendo que de manera reiterada, ha dado cuenta sobre la ausencia de una Política Pública de Niñez y Adolescencia en los Informes Anuales de Labores. Esta postergación incide en una valoración real y efectiva sobre el impacto de la gestión del Estado y de sus instituciones, en la garantía de los derechos y la promoción del desarrollo integral y pleno de la niñez y la adolescencia. No se cuenta con herramientas efectivas de seguimiento, monitoreo y evaluación, ni tampoco se tiene la práctica de la rendición de cuentas.

Por esta razón, se insta al entonces Ministro de la Vivienda y Asentamientos Urbanos, en su carácter de Rector del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza que considere en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 las necesidades de la niñez y la adolescencia en general y no solamente la población menor de edad en condición de pobreza, de manera que las instituciones del sector cuenten con contenido presupuestario para la atención de los programas, proyectos y actividades que se vienen ejecutando y que se sustentan sobre un enfoque integral y de derechos humanos de la población menor de edad.<sup>4</sup>

Posteriormente, al asumir el Ministerio de Salud el recargo de la Rectoría del Sector Social, se le exhorta a la señora María Luisa Ávila, Ministra de esa cartera, para que sea garante de la conclusión del proceso de elaboración de la Política de Niñez y Adolescencia.<sup>5</sup>

Al respecto, esta Defensoría logra apreciar variaciones importantes en el curso de la presente administración, en cuanto al contenido del Plan Nacional de Desarrollo, entre las que se destaca la incorporación del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad,

así también el Plan Nacional de la Coalición contra la Trata de Personas.

Luego, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia de la Administración 2006-2010, reactiva el proceso de elaboración de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el cual culmina con la aprobación y emisión del documento por parte del Consejo de Gobierno y su presentación por parte del Presidente de la República el 9 de septiembre 2009. No obstante, hasta la fecha no se conoce publicación alguna referente al decreto de emisión de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2010-2021.

## La protección integral de la niñez y adolescencia: obligación del Estado

### • La protección integral de la niñez y la Adolescencia

Con la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, el concepto de niño y niña cambia sustancialmente, lo cual convoca al reconocimiento y a la legitimación de los derechos y las necesidades de ese grupo étnico. A partir de ese reconocimiento, todos los niños, niñas y adolescentes se convierten en “*sujetos activos y plenos de derechos*”, dando paso a la llamada “*Doctrina de la Protección Integral*”. Este cambio doctrinal, constituye una transformación en favor de los niños, niñas y adolescentes, que marca una verdadera ruptura en la historia de su condición jurídica y social, donde se debe comprender y aprender a respetar su protagonismo, como sujetos activos de su propia vida, sujeto de derechos y actores de la sociedad, con capacidad para accionar sus derechos y ser responsables de sus actos. Este protagonismo compromete y obliga al Estado y a sus instituciones a emprender cambios en las estructuras organizacionales, en la forma de entender y actuar de las personas adultas, así como en mejorar las formas de relacionarse y proteger a la niñez y la adolescencia. Significa también, introducir nuevos conocimientos, modificar valores, actitudes, habilidades y destrezas de trabajo, para que sean compatibles con las prácticas basadas en la Doctrina de la Protección Integral, que se sustenta en un enfoque de derechos.

La protección integral de las personas menores de edad se fundamenta en los principios generales de seguridad humana, desarrollo integral, unidad familiar, autoridad parental, responsabilidad de la comunidad y del Estado en la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Esa protección integral también se rige por los principios particu-

3 Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Patronato Nacional de la Infancia. “Propuesta de Política de Niñez y Adolescencia”. Ana Teresa León, Rodolfo Vicente, 2005.

4 Oficio de la Defensoría de los Habitantes, DNA-027-2007 con fecha 26 de abril 2007.

5 Oficio de la Defensoría de los Habitantes N° 634-2008-DH-DNA, con fecha 15 de octubre 2008.

lares del interés superior, la prioridad absoluta, la participación activa, la no discriminación, la autonomía progresiva y la discriminación positiva. Es así, como estos principios deben estar presentes y en plena armonía con el proceso evolutivo de los niños y niñas –biológico, psicológico, emocional/afectivo, cognitivo, social y espiritual- incluyendo el período prenatal.

#### • La obligación del Estado y sus instituciones

De conformidad con la Doctrina de la Protección Integral, el Estado está en la obligación de propiciar y proveer todas las condiciones que favorezcan el desarrollo integral y pleno de todos los niños, niñas y adolescentes, mediante la promulgación de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos hacia la efectiva observancia y protección de sus derechos. De manera particular, está obligado a adoptar medidas que protejan a quienes enfrentan situaciones que vulneran el disfrute de esos derechos y amenazan su desarrollo integral.

La Convención sobre los Derechos del Niño es muy clara al delegar en el Estado la responsabilidad de respetar integralmente los derechos humanos de las personas menores de edad y garantizar su pleno goce sin distinción, ni discriminación alguna, para lo cual el Estado y sus instituciones deben adoptar todas las medidas que sean necesarias -administrativas, legislativas y de otra índole- para hacer efectiva su aplicación y exigibilidad.<sup>6</sup> Es así como, la intervención del Estado y de sus instituciones transverzan el texto de la Convención, por constituirse en garantes del disfrute pleno de los derechos de la niñez y la adolescencia, en los diferentes escenarios de su proceso especial de desarrollo.

Por su parte, el Código de la Niñez y la Adolescencia es totalmente consecuente con lo que declara la Convención respecto de las responsabilidades que debe asumir el Estado como garante del disfrute de los derechos de la niñez y la adolescencia; así como de su restitución cuando esos derechos son vulnerados. Tarea que si bien, debe ser liderada por el Estado, también es compartida con la familia y la sociedad en general; responsabilidades y competencias que deben ser armonizadas y articuladas dentro del marco de un modelo de gestión que promueva el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia.

No obstante, son insuficientes los ajustes y avances en la normativa con respecto a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, si esa obligación

no se logra materializar mediante la aprobación y emisión de una política que oriente y armonice la acción en relación con la prevención, protección, atención, defensa y restitución de esos derechos, en la que todos los actores sociales –Estado, instituciones, familia, comunidad y los propios niños, niñas y adolescentes- se involucren y participen activamente en esos procesos.

#### Las políticas de niñez y adolescencia: del enunciado jurídico a la realidad

Como se indicó, este compromiso comprende la emisión de una política pública estructurada en el enfoque de derechos que oriente los planes nacionales de desarrollo, así como la planificación anual operativa de las instituciones, de forma que el quehacer estatal se oriente a la observancia de los derechos humanos de las personas menores de edad. Política pública que debe orquestar la gestión del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en general y la actuación de las partes que lo conforman en particular.

Respecto de lo anterior, el artículo 170 del Código de la Niñez y la Adolescencia señala que “... *El Consejo tendrá como competencia asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral de los derechos de las personas menores, en el marco de este Código y de acuerdo con los principios aquí establecidos...*”.

*“La política pública de niñez y adolescencia, consiste en un instrumento técnico-político, cuyo propósito es observar los derechos humanos de ese grupo etéreo, el cual se va traducir en el planeamiento de objetivos y metas, así como de procesos de implementación, seguimiento y evaluación, que se encauzan hacia la protección y la promoción del desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. Ello va a obligar al diseño de instrumentos y herramientas que mejoren la planificación social y la dotación de recursos presupuestarios para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de esa población.”*  
Dirección de Niñez y Adolescencia, 2010.

A partir de este mandato, es necesario hacer una diferencia entre las distintas políticas públicas de un gobierno, que tienden a cambiar de acuerdo con las metas, que están dadas en función del período gubernamental específico, al diseño de una **política de protección integral de la niñez y la adolescencia**, que recoja todos y cada uno de los principios, derechos y necesidades de los niños,

6 *Ibid.*, Artículos 2 y 4.

niñas y adolescente, derivados del ordenamiento jurídico internacional y nacional obligatorio para el país, conforme con los compromisos adquiridos y convertirse en el marco de referencia para el diseño de nuevas políticas públicas o la adecuación de las existentes.

Es así como, atendiendo al compromiso establecido en el artículo 170 del CNA, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia acuerda apoyar el trabajo de elaboración de la propuesta de una política de niñez y adolescencia. Proceso que inicia en el año 2008 y concluye en el 2009 cuando el documento *“Política Nacional de Niñez y Adolescencia. Costa Rica 2009-2010”* (PNNA) es aprobado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el cual posteriormente se traslada al Consejo de Gobierno para su correspondiente escrutinio; siendo que el 09 de septiembre 2009 se refrenda por parte del Presidente de la República –mediante acuerdo de dicho Consejo-. Con el propósito que este esfuerzo nacional cuente con la validación y autoridad necesarias para su puesta en marcha, su exigibilidad tiene que ser consolidada mediante la emisión del respectivo decreto ejecutivo, tal como se procedió con la Política Nacional de Igualdad de Género<sup>7</sup>, lo cual aún no ha sucedido.

La Defensoría de los Habitantes ha visto con gran complacencia la emisión de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, pues significa saldar la deuda –de dos décadas- que el Estado ha tenido con las personas menores de edad, desde que se aprobó la Convención de los Derechos del Niño (1990) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998).

Débito que ha influido en la observancia efectiva y oportuna de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, quienes por su proceso especial de desarrollo, deben ser prioridad absoluta para cualquier Estado, dado que el ciclo de vida sigue su curso, no espera a mañana, por ello la atención de sus derechos y necesidades son apremiantes, lo que se deje de hacer hoy, no es recuperable mañana. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes ha externado su preocupación y ha exhortado a las autoridades gubernamentales para que los niños, niñas y adolescentes de Costa Rica tengan una política con enfoque de protección integral, lo que significa que se debe regir por un conjunto de principios rectores -interrelacionados y articulados- para que su acatamiento sea real y efectivo.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes ha dado cuenta en sus informes anuales sobre algunas

debilidades del Sistema, en razón de la ausencia de una política que oriente, armonice y garantice la protección integral de las personas menores de edad. Seguidamente, se rescatan algunos ejemplos de esos señalamientos relacionados con la planificación, articulación y coordinación tanto del nivel interno de las instituciones como en el marco de la cooperación interinstitucional:

**a. Desde la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección:**

*“Precisamente, la debilidad del planteamiento sobre la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, así como la falta de promulgación de una Política Pública de Niñez y Adolescencia durante toda esta década, son muestras claras de la deuda que el Estado costarricense en general y el Consejo, tienen con la niñez y la adolescencia que habita en el país. En consecuencia, el proceso de planificación, elaboración de planes anuales operativos, así como de programación presupuestaria; la evaluación y la consecuente rendición de cuentas, no está orientado, ni permeado por una política pública de protección integral, que a la vez, en forma dinámica, logre incidir en la articulación y fortalecimiento del Sistema, en la gestión institucional desde el nivel central y local, así como en la actuación y empoderamiento de las estructuras sociales del ámbito comunitario para proteger integralmente los derechos de la población menor de edad y garantizar su participación en estas estructuras.”<sup>8</sup>*

**b. Desde la coordinación y articulación del Sistema para garantizar, la protección integral de los derechos de las personas menores de edad:**

- En el ámbito educativo la Defensoría resalta algunas observaciones realizadas al Plan 200 días en cuanto al *“(...) monitoreo realizado se destaca el reclamo de los y las estudiantes en relación con la escasa participación que tienen en la formulación del plan institucional que debe presentarse por parte de cada centro educativo ante las direcciones regionales, así como en su puesta en ejecución –lo cual se confirma con su escaso involucramiento al punto de la inasistencia total-*

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo N° 34729 del 03 de octubre de 2008.

<sup>8</sup> Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 2007-2008. p. 79.

*En propuestas como la del Plan 200, la participación plena de los y las estudiantes resulta un elemento fundamental, por lo que deben asegurarse los mecanismos y espacios necesarios y debidamente legitimados para su participación efectiva, que coadyuve en la elaboración y cumplimiento de la propuesta y el mejor aprovechamiento de este tiempo conforme con los intereses, necesidades, e ideas que ellos y ellas planteen.*

*En este aspecto debe promoverse la cooperación y relación interinstitucional, tanto con otros centros educativos de la comunidad como con organizaciones e instituciones de ésta, de modo que se optimicen los esfuerzos, se aúnen recursos y se brinde una proyección social y comunitaria que refuerce el propósito de la formación integral y el desarrollo de las potencialidades de los y las estudiantes.”<sup>9</sup>*

- Desde el escenario de actuación del PANI en el proceso especial de protección, la Defensoría de los Habitantes ha evidenciado la *“ausencia de mecanismos interinstitucionales de coordinación –como principio rector constitucional que debe ser la base fundamental Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia– para la resolución efectiva y oportuna del proceso especial de protección.*

*(...) en la actuación de las oficinas locales cuando las autoridades educativas interponen denuncias y las convocan para establecer mecanismos de coordinación y cooperación en el proceso especial de protección de los niños y niñas escolarizados. Cuando la Defensoría de los Habitantes ha intervenido para atender estas situaciones, se logra constatar una actitud negligente por parte de algunas oficinas locales, pues la obligación constitucional de proteger a los niños, niñas y adolescentes, con la colaboración de otras instituciones del Estado; no significa que esa contribución, asistencia o ayuda para cumplir con ese cometido, se interprete como un traslado o depósito en esas instituciones que acompañan el proceso de protección especial, de la responsabilidad que, en sede administrativa, es exclusiva del Patronato Nacional de la Infancia, tal como lo ha señalado la Sala Constitucional.*

*(...) ausencia de estrategias efectivas de coordinación y colaboración interinstitucional se evidencia en las dificultades que enfrenta el Comité de Estudio Integral del*

*Niño/a Agredido/a del Hospital Nacional de Niños (CEINA-HNN) para restituir oportunamente los derechos de los niños y niñas violentados, bajo su estudio. Motivo por el cual convocan a la Defensoría de los Habitantes para que participe en sesiones especiales y se verifique el proceso de defensa de los derechos de esta población ante la omisión o acción de las oficinas locales del PANI.”<sup>10</sup>*

Con estos breves ejemplos, se pone en evidencia que la institucionalidad del país requiere de un instrumento que logre la puesta en común de acciones concretas que operacionalicen los derechos, las necesidades y particularidades de los niños, niñas y adolescentes vinculadas con su proceso evolutivo, así como las diferencias que existen por procedencia étnica, por orientación sexual, por género, por capacidades diferentes y por zona geográfica (nacional, regional y local), entre otros. Además, es necesario delimitar las responsabilidades y competencias de la familia en la crianza, educación, protección y promoción del desarrollo integral y pleno de sus miembros menores de edad. A la comunidad como garante de derechos y al Estado como responsable de definir políticas, asignar recursos, vigilar el cumplimiento de derechos y restituirlos cuando son vulnerados.

#### • **La Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2009–2021 (PNNA)**

Tal y como se mencionó, el 09 de septiembre 2009 la propuesta de *“Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2009–2021”* fue emitida por el Presidente de la República, quien exhorta a la institucionalidad del país a su acatamiento, cuando señala que esa política *“(...) debe ser, a partir de ahora, una guía de trabajo para miles de personas más. De nada sirve si será colocado en los estantes de las bibliotecas o en las gavetas de los escritorios. Su lugar es en las escuelas, en los colegios, en las canchas de juego, en los consultorios médicos, en las oficinas públicas y en los hogares en todo el territorio nacional. Sus palabras no están para ser leídas están para ser cumplidas.”<sup>11</sup>*

Para la elaboración de la propuesta de la política se integró una comisión constituida a partir de una “dimensión transectorial”, para ello se convoca a diferentes instituciones gubernamentales y organizaciones sociales para que participen, así también

<sup>10</sup> Ídem. P.334

<sup>11</sup> Prólogo del Sr. Oscar Arias Sánchez, Presidente de la República a la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia-Costa Rica, PANI-UNICEF, 2009, p. 14.

a UNICEF como agencia de cooperación internacional para la facilitación del proceso.

A la Defensoría de los Habitantes se le convoca para insertarse en esa gestión, por lo que se aboca a realizar una lectura independiente y efectuar los aportes técnicos correspondientes. Al respecto la Comisión acoge unos y otros quedan pendientes. Por lo que, en su carácter de ente fiscalizador de la protección, defensa y restitución de los derechos de la población menor de edad, la Defensoría continuará insistiendo sobre algunos de esos puntos, en cuanto relevantes para garantizar ese mandato.

En los párrafos siguientes se tratarán de forma breve, los principales componentes de la PNNA, además se realizarán algunas observaciones en cuanto al contenido de los “*ejes y lineamientos estratégicos*” como derroteros de la gestión institucional para la observancia de los derechos de la niñez y la adolescencia.

La PNNA se estructura de la siguiente forma:

1. Aglutina los derechos de aplicación universal en cuatro categorías: 1) Derechos relacionados con la Supervivencia, 2) con el Desarrollo Integral, 3) con la Participación y 4) con la Protección de la niñez y la adolescencia.
2. Definición jurídica de niño/a y adolescente según lo dispone el CNA. Además, se mencionan las etapas del proceso evolutivo de ese grupo etéreo.
3. Establece seis principios como rectores de la protección integral: 1) Interés superior, 2) Igualdad – no discriminación, 3) Discriminación positiva –acciones afirmativas-, 4) Vida, supervivencia y desarrollo, 5) Participación y 6) Autonomía progresiva.
4. Delimita cinco enfoques sobre los que, al parecer, deben sustentar los criterios conceptuales y metodológicos para alcanzar los objetivos planteados: 1) Desarrollo integral, 2) Condición etérea, 3) Equidad, 4) Interculturalidad y 5) Igualdad de género.
5. Define seis ejes estratégicos con sus respectivos lineamientos, por los que se supone, transita la historia vital<sup>12</sup> de los niños, niñas y adolescentes: 1) Institucionalidad democrática, 2) Persona, familia y comunidad, 3) Salud integral, 4) Educación, 5) Cultura, juego y recreación

<sup>12</sup> Se espera que ese planteamiento incorpore el proceso biológico, psicológico, educativo y social de los niños, niñas y adolescentes, con excepción del eje de Protección Especial.

y 6) Protección Especial.

6. Propuesta de un Modelo de gestión de la PNNA.

Ciertamente, los aspectos señalados son de gran importancia; sin embargo, preocupa a la Defensoría de los Habitantes, que algunos quedan solo como enunciados, pues no se logra evidenciar una integralidad y correlación con los lineamientos de los ejes que conforman la parte sustantiva de la PNNA. Un ejemplo, son las etapas del desarrollo consideradas en la definición de niño/a y adolescente, así como las categorías de derechos de aplicación universal que se han definido.

Otro aspecto que preocupa, es que la PNNA está desprovista del “enfoque regional o territorial”, donde se valoren las diferencias por zona geográfica para definir los programas, proyectos y acciones de trabajo institucional, para atender los derechos y las necesidades de la niñez y la adolescencia del nivel local y regional. En ese sentido el “enfoque de interculturalidad” resultaría insuficiente para observar las particularidades de las diferentes regiones del país.

Estas y otras observaciones fueron realizadas, en su momento, por la Defensoría de los Habitantes en los diferentes borradores (8) de la propuesta de PNNA, los cuales se sometieron a la revisión y consulta de las diferentes instituciones y organizaciones que participaron en el proceso. No obstante, sin detrimento del esfuerzo realizado para materializar el compromiso pendiente con la niñez y la adolescencia al emitir la PNNA, es conveniente que los vacíos detectados, se retomen en el proceso de elaboración del Plan de Acción de la PNNA; asegurando la integralidad y la coherencia del marco teórico-conceptual sobre el cual se va a sustentar la política, de manera que todos los aspectos considerados, sean de utilidad para garantizar la protección de la niñez y la adolescencia.

En ese sentido, se tiene como tarea pendiente la integración y articulación de los principios rectores de la protección integral que enuncia la PNNA, los enfoques delimitados, así como la definición de las etapas del proceso evolutivo del NNA, para que se constituyan en los pilares que transversan todas y cada una de las acciones que se planteen en el Plan de Acción -de corto, mediano y largo plazo-.

Por otro lado, es importante destacar, que el esfuerzo de construcción de una política integral para la niñez y la adolescencia, forma parte de una tendencia en el país orientada a la integración de las tradicionales políticas públicas sectoriales con

políticas específicas para poblaciones determinadas (tal el caso de la igualdad y equidad de género –PIEG- y de la persona joven), lo cual implica un reconocimiento explícito a las particularidades y necesidades de estas poblaciones. Se trata de una estrategia valiosa que debe no sólo armonizarse a lo interno sino también fortalecerse y consolidarse en un engranaje debidamente articulado con las políticas de sectores como salud, educación, seguridad, por mencionar algunas de especial relevancia para esta población.

## Los ejes y lineamientos estratégicos

La PNNA se plantea como aspiración general que *“Al 2021, Costa Rica espera haber alcanzado el nivel de una nación capaz de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de la niñez y la adolescencia, y hacer de todo el territorio nacional un ambiente o entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo de los niños, niñas y adolescentes que lo habitan.”*<sup>13</sup> La cual se pretende alcanzar en el año 2021, año que simboliza y conmemora el bicentenario de la vida republicana del país, por sus logros en el desarrollo y el bienestar integral de la población.

Para la institucionalidad costarricense, es un gran compromiso y un verdadero desafío atender tal pretensión, planteamiento que debe ser considerado en los diferentes procesos de planificación tanto desde los planes nacionales de desarrollo de los próximos gobiernos, el Plan de Acción de la PNNA con objetivos, metas y actividades por alcanzar progresivamente en el corto, mediano y largo plazo, como en la programación anual operativa de las instituciones. De igual manera y consecuente con el modelo abierto y participativo que caracteriza el abordaje de la niñez y la adolescencia, es necesario convocar y hacer partícipe en este proceso en forma activa a las organizaciones y sectores sociales para que se articule su gestión con la protección integral de la niñez y la adolescencia.

En ese sentido, el proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación es fundamental para medir los alcances y desafíos que se deben atender para cumplir con lo propuesto. Otra herramienta indispensable, es la definición de indicadores de logro o resultado, que permita valorar en ese horizonte temporal que define la PNNA, el grado de acatamiento, exigibilidad, efectividad y oportunidad; obtenidos en el proceso de protección integral de la niñez y la adolescencia.

## • Observaciones de la Defensoría de los Habitantes

Con el propósito de hacer de la PNNA un instrumento dinámico, así como seguir aportando a la construcción del Plan de Acción, la Defensoría realiza las siguientes observaciones en relación con el contenido de los ejes estratégicos y sus lineamientos, a la luz del ejercicio de la función de fiscalización y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se realiza todos los días. Este aporte no es exhaustivo pero destaca elementos importantes que deben considerarse, ello considerando adicionalmente que la emisión de esta política es reciente y será, fundamentalmente, con la nueva administración gubernamental que se podrá verificar la adecuación de la acción del sector público a estos ejes y lineamientos, ello sin perjuicio de los esfuerzos que a la fecha ya se realizan.

### a. Desde la institucionalidad democrática

Como se indicó adelante, no se podría dejar de lado que para la consecución de la aspiración propuesta en la Política, el Estado costarricense debe articular sus esfuerzos de manera coordinada en función tanto de los mandatos dispuestos por la CDN como del CNA como de los ejes definidos para su materialización. En este sentido, el principio y dirección política y de coordinación interinstitucional en materia de niñez y adolescencia, encuentra asidero de orden constitucional en el artículo 55 y se refuerza en el diseño del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia dispuesto en el Código, asentándose en la experiencia institucional, fundamentalmente del Patronato Nacional de la Infancia.

La construcción de un modelo inclusivo de la niñez y la adolescencia en la gobernabilidad democrática y su expresión en la gestión pública, exige de un alto nivel de articulación desde el nivel nacional hasta el nivel local y entre sectores públicos y privados. Es un esfuerzo societario de la más alta prioridad y grado de compromiso de todas las partes. Este aspecto lo ha venido desarrollando en forma amplia la Defensoría de los Habitantes en sus intervenciones y recopilado en los Informes Anuales (2007-2008 y 2008-2009).

En el marco de la propuesta de eje que contiene la PNNA, es necesario afianzar el liderazgo de articulación al más alto nivel de la política gubernamental con la consolidación de la labor del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, así como definir, en el sentido jurídico-administrativo más estricto, la rectoría en materia de niñez y adolescen-

<sup>13</sup> Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Costa Rica, 2009-2021. P.19

cia. A este respecto, la revisión del papel del PANI resulta esencial, no sólo su liderazgo en la materia tiene reconocimiento en la Carta Magna, sino que es una instancia que debe facilitar la labor del Consejo, sin llegar a sustituirlo en su responsabilidad y posicionamiento. Asimismo, como institución autónoma encargada de la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, tiene de manera exclusiva el mandato de garantizar la protección especial de todos aquellos niños, niñas y adolescentes amenazados o expuestos a la vulneración de sus derechos, ello mediante la ejecución del proceso especial de protección y, la prestación de servicios de atención directos a la población.

Es en relación con esta doble identidad que ostenta el PANI que debe procederse a una revisión exhaustiva de su rol, para optimizar por un lado el modelo del sistema de protección y, por otro, asegurar la existencia y calidad de los servicios de protección de la población menor de edad del país. Sobre este último aspecto, existen señalamientos claros y recientes por parte de la Contraloría General de la República.<sup>14</sup>

Estos aspectos resultan de medular relevancia para asegurar el cumplimiento de la PNNA en la vida cotidiana de esta población y la consecuencia de la aspiración nacional que plantea.

Por otra parte, otro pilar fundamental en el tema de la institucionalidad democrática, es lo concerniente al derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes. El Plan de Acción debe fortalecer la participación activa de las personas menores de edad en los diferentes entornos de su vida: familia, educación, salud, comunidad y otros. Educar y preparar a la población menor de edad para que disfrute de la vida en democracia, se promueva y fortalezca la cultura de derechos. Involucrar y comprometer a las comunidades como garantes de los derechos de la niñez y la adolescencia. La toma de decisiones debe considerar, en todo momento, la opinión de las personas menores de edad; deben constituirse en actores y protagonistas del proceso de construcción del Plan de Acción.

Adicionalmente, la efectividad y garantía del derecho a la participación se hace patente para la Defensoría, por medio de las denuncias recibidas en la institución, en las que se expone que tanto en procesos judiciales como administrativos, en los que se hace de vital importancia la participación de las personas menores de edad, su opinión no es

considerada. Asimismo, se han recibido casos en los que denuncian este tipo de situaciones en el ámbito educativo.<sup>15</sup>

#### b. Persona, familia y comunidad

El derecho de toda persona menor de edad a crecer con su familia y en un ambiente comunitario idóneo para que se desarrolle conforme con sus capacidades, se ve afectado, entre otros, por las condiciones socioeconómicas. El Estado debe procurar políticas preventivas que garanticen la estabilidad y seguridad en esos espacios naturales de desarrollo y protección para la persona menor de edad; sin embargo, cuando necesariamente la persona menor de edad debe ser separada de su núcleo familiar, lo procedente es agotar sus recursos familiares, comunales y demás, para dejar como última alternativa su institucionalización; no obstante, existen casos en los que este proceso no es ejecutado con la acuciosidad necesaria, recayendo en una violación del derecho de la persona menor de edad a permanecer y desarrollarse en su entorno más inmediato posible.<sup>16</sup>

La PPNA debe necesariamente focalizar sus estrategias de intervención en zonas del país donde la población menor de edad puede verse particularmente vulnerabilizada en el ejercicio de sus derechos como consecuencia de las características que presenta una comunidad o zona geográfica determinada.

Además, se debe buscar la forma de sistematizar los programas orientados a la consecución de estos fines y que no constituyan programas aislados o acciones particulares de una instancia sin la articulación requerida para brindar un abordaje integral a las problemáticas que se quieran atender. La necesidad de articular esfuerzos se presenta en cada uno de los componentes de la PNNA. Particularmente, el ideal de hogares y comunidades seguras requieren del abordaje de problemas estructurales y múltiples causas que producen que en la actualidad esos no sean los espacios de protección que se requieren para el desarrollo de las personas menores de edad.

Por ejemplo, en relación con la prevención del fenómeno de adolescentes en el sistema penal juvenil y la percepción que tiene la ciudadanía, debe ser abordado de manera integral creando en las comunidades los espacios que ofrezcan a las y los adolescentes, alternativas de desarrollo libres de situaciones de violencia o inseguridad, donde primen

14 Verbigracia, Informe DFOE-SOC-IF-123-2009, 18 de diciembre de 2009.

15 A modo de ejemplo se citan las SI 30701-08 y 44809-09.

16 Artículos 30 y 33 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

las opciones que promuevan su desarrollo integral. En el caso que ya la transgresión del ordenamiento penal suceda, igualmente, y atendiendo al propósito socio-educativo de las sanciones penales juveniles, también la familia, la comunidad y la institucionalidad deben brindar esas alternativas para asegurar la consecución de dicho propósito. Hoy este aspecto se manifiesta como uno de los principales retos en la materia.

En el tema de cuidado, la sociedad costarricense requiere y demanda acciones que garanticen alternativas de calidad sin exclusión, las existentes son reducidas a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad de sus derechos, estrictamente vinculadas con la pobreza y la pobreza extrema, lo que excluye otros sectores de la población que igualmente requieren de estos servicios por su dinámica familiar. Se debe garantizar que la prestación de estos servicios tenga enfoque de derechos humanos desde los niños y niñas, por lo que las diferentes políticas públicas vinculadas –de género, de empleo, de seguridad-, deben converger en esta perspectiva (art. 31 b) CNA). Entre las diferentes situaciones de desventaja y limitación que se ha podido observar desde los casos que atiende esta Defensoría<sup>17</sup>, es la situación de adolescentes madres a las que se les dificulta tener acceso a estos servicios, incluso para poder hacer efectivo su derecho a la educación, situación a la que se suma que si no tienen una situación migratoria regular tampoco pueden optar por subsidios de tipo económico aún ante una condición socioeconómica que amerita esta asistencia del Estado. Asimismo, algunas alternativas que de manera fáctica se habían desarrollado por instituciones cercanas a la problemática, como es el caso del programa focal que se desarrolló en algunos centros educativos como “Mi segunda casa” ejecutado por el MEP, se han eliminado por no ser parte del giro de competencia de este ministerio; sin embargo, el vacío en la respuesta estatal a las necesidades de atención que se satisfacían por su medio, persiste.

Si bien, el Estado ha avanzado significativamente en cuanto a garantizar derechos de los niños, niñas y adolescentes como la identidad –aunque aún existen grupos poblacionales a los que debe atenderse en forma particular este derecho como es el caso de la niñez ngöbe<sup>18</sup>-; en el ámbito de los derechos de la personalidad, falta aún conciencia de la necesidad de reconocer y garantizar plenamente otros como el derecho a la imagen de las personas menores de edad, sobre todo cuando esta exposición pueda estar facilitada por los padres/madres de familia o

sus representantes en contra de su interés superior. Especial atención debe brindarse a la publicación de imágenes de jóvenes vinculados con actos delictivos, justificada en la opinión de la colectividad en el tema de la seguridad ciudadana como un asunto de interés público. Ante este tipo de casos, la Defensoría ha manifestado su disconformidad cuando persiste la inobservancia a los principios de confidencialidad y privacidad que se aplican para las personas menores de edad, así como la inacción de las entidades públicas llamadas a brindar la protección respectiva.

### c. Salud Integral

Desde la atención de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la salud integral se debe entender como el estado más alto de bienestar físico, mental, espiritual, emocional y social, aunado con la satisfacción de necesidades esenciales como el amor, el juego, el descanso y la educación entre otros. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes espera que en el Plan de Acción, las acciones –de corto, mediano y largo plazo- plasmen todas las iniciativas que existen para garantizar la salud integral de la población menor de edad, dado que al efectuar un repaso por el texto, no se logra apreciar una articulación e integralidad con otras políticas especiales que existen desde antes de la emisión de la PNNA: Política de Atención Integral a la Población menor de edad (Drogas), Nutrición, Sexualidad Humana, Madre Adolescente, PIEG, entre otras.

Tal omisión preocupa a la Defensoría de los Habitantes, pues si bien, aún cuando existen políticas especiales de atención de la salud de las personas menores de edad, en la casuística que se atiende cotidianamente se logra constatar violación del derecho a la salud de las personas menores de edad, por las inconsistencias en la observancia de esas disposiciones, no existen medidas de prevención –cuando existen- y la prestación del servicio es deficitaria, lo cual es motivo de deterioro del estado de salud física, emocional y mental de la población menor de edad.

Un ejemplo de esta situación, es la ausencia de un enfoque holístico para atender la enfermedad adictiva de población menor de edad; por cuanto hasta hace relativamente poco tiempo, no existía una orientación desde la perspectiva de salud pública, dado que prevalecía la descoordinación y falta de liderazgo institucional. Es a propósito de una

17 A modo de ejemplo se cita la SI 24904-08.

18 SI 25753-08

resolución<sup>19</sup> de la Sala Constitucional, que se da un giro significativo en la atención de esta enfermedad, debido a que instituciones tales como el IAFA, la CCSS, el ICD y el PANI deben garantizar que la población menor de edad en condición de dependencia de sustancias psicoactivas reciban la atención especializada y se les restituyan sus derechos. Es así como la Defensoría de los Habitantes ha dado un exhaustivo seguimiento para alcanzar el reto de contar con un Centro de Adicciones especializado, que apenas comienza a dar sus primeros pasos. En una situación similar se encuentra la política de atención integral en el tema, pues está en una fase incipiente en su aplicación y experimenta ajustes constantes, encontrándose aún por definir la ruta procedimental y la responsabilidad institucional en cada fase de prevención, atención y tratamiento.

Otro aspecto de preocupación para la Defensoría de los Habitantes es la atención integral de la salud de la población menor de edad víctima de las diferentes manifestaciones de abuso, sea sexual, físico, emocional, pues el sector salud debe asumir un liderazgo en la atención de las consecuencias emocionales, además de la coordinación con las entidades responsables para prestar la protección correspondiente. Cada EBAIS, Área de Salud, Clínica u Hospital debe estar capacitado para detectar y atender a las personas menores de edad víctimas de violaciones a su dignidad física y emocional y establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las demás instancias competentes para reestablecer los derechos lesionados.

En materia de salud adolescente, se encuentra pendiente la emisión de una política para la atención del derecho a la salud de esta población, cuyo proceso está en curso y requiere culminarse con prontitud. Las particularidades derivadas de esta etapa de desarrollo, conmina al Estado a establecer y consolidar un modelo de intervención integral, destacándose el aspecto preventivo, de modo que sea generador de modelos de vida saludables –incluyendo el ejercicio de su sexualidad–, evitar conductas de riesgo (adicciones tanto farmacológicas como de nuevo orden como la ludopatía), así como la atención a la salud mental, ésta última como un asunto de orden prioritario.

19 Sala Constitucional, Resolución N° 5871-2005 del 17 de mayo del 2005. “se ordena...al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia,... al del Patronato Nacional de la Infancia, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense sobre Drogas, a construir un Centro Nacional de Atención a personas Menores de Edad en estado de Adicción y un diseñar un Modelo de Atención Integral para esta misma población.”

Según lo expuesto, es necesario que el Plan de Acción considere la multicausalidad de las situaciones que pueden generar una afectación en la salud de las personas menores de edad, por lo tanto, debe trascender el enfoque biológico, -que si bien es fundamental, lo mismo que la calidad y eficacia del servicio, el recurso humano y tecnológico requerido-, para salir de las fronteras hospitalarias y trasladarse en coordinación con políticas existentes similares y complementarias, a la cotidianidad de las personas menores de edad.

La población menor de edad tiene un rostro variado, nace en distintos escenarios, culturas, con o sin recursos, con o sin afecto, esa versatilidad y variedad es de considerar, si queremos decir que realmente estamos atendiendo la salud integral de las personas menores de edad. Ejemplos sobran, la casuística que atiende la Defensoría es inagotable para darle color y forma a ese rostro al cual se le violentan sus derechos y que necesita urgentemente de una coordinación asertiva de las instituciones y organizaciones sociales así como de todos sus recursos para atenderlos.

#### d. Educación

Si bien en Costa Rica la Educación es gratuita y obligatoria, derecho consagrado en la Constitución Política,<sup>20</sup> lo cierto es que en la práctica, el acceso y continuidad en el sistema educativo está condicionado a otras variables tales como la pobreza, situación socio-económica, inserción laboral, que impiden o disminuyen la posibilidad de que las y los estudiantes permanezcan en los centros educativos. De ahí la importancia que se refuercen y adecuen, en la política nacional los aspectos de gratuidad, obligatoriedad, continuidad y acceso, obligaciones constitucionales que esta política pareciera dar por sentado pero que por su condición garantista del derecho a la educación ameritan ser considerados en forma clara en este eje. Lo anterior considerando situaciones puntuales que ocurren en la práctica y que atentan contra el pleno disfrute de este derecho. La Defensoría de los Habitantes ha recibido solicitudes de intervención que versan sobre cobros que hacen las instituciones educativas de cuotas “voluntarias” u otro tipo de aportes, que condicionan el derecho de matrícula; imposibilidad del acceso a becas o subsidios de la población menor de edad escolarizada por la condición migratoria irregular de sus padres o representantes, o atrasos irrazonables en el estudio de solicitudes

20 Constitución Política. Artículo 78. “La Educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la Educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación...”

de subsidios (FONABE y AVANCEMOS), escasez de presupuesto para enfrentar la demanda de estos subsidios o suspensiones imprevistas en la dotación de los recursos.

Además, tal y como se ratificó al suscribir algunos convenios internacionales, el país se comprometió a ampliar la obligatoriedad en relación con la secundaria. Acciones como el programa AVANCEMOS, coadyuvan en el mantenimiento de las y los adolescentes dentro del sistema educativo, atendiendo uno de los aspectos que sustancialmente inciden en la exclusión, mal llamada “deserción” del sistema.

Como se indicó, el derecho a la educación no ha sido necesariamente una prioridad. Los esfuerzos emprendidos no se han sistematizado, ni son sostenibles; por muchos años se advirtió la falta de una política educativa explícita promotora de la inclusión de la educación en derechos humanos. No obstante lo anterior, a partir de la última administración gubernamental se advierte un cambio de paradigma sustentado en una propuesta educativa más integral que revisa y actualiza los contenidos curriculares e incorpora el desarrollo de competencias éticas, estéticas y ciudadanas como parte del proceso de formación de los niños, niñas y adolescentes<sup>21</sup>

*“Las acciones desarrolladas en la política para que el sistema educativo incorpore el principio de equidad de género son muy escasas, se limita la incorporación de este tema, en los textos educativos y la distribución adecuada en la cantidad de estudiantes. Este es otro ámbito que brinda la oportunidad de articular y armonizar con otras políticas públicas como la PIEG, como parte de la labor unificada que le corresponde ejecutar al Estado”.*  
Dirección de Niñez y Adolescencia, 2010.

Las debilidades del sistema educativo desde un enfoque de derechos, se espera que encuentren su respuesta en la articulación de la Política Pública de Educación y la PNNA, se evidencia para la Defensoría en las quejas recibidas a diario, que entre otros, dan cuenta sobre diversas situaciones: a) En algunos centros educativos se omite en el currículo asignaturas como Música, Educación Física, Artes Plásticas, b) falta de un plan para el desarrollo del tema de sexualidad humana, c) violación de derechos al aplicar acciones correctivas sin seguir el debido proceso y sin garantizar el derecho a la defensa y el contradictorio, d) inadecuado manejo de situaciones conflictivas y abordaje de la violencia en los centros educativos y e) escasa participación estudiantil como plataforma para la promoción y protección de los derechos, entre otros<sup>22</sup>

21 Este tema se desarrolla con mayor amplitud en el Capítulo Primero de informe Anual de Labores 2009-2010..

22 A modo de ejemplo se citan los oficios 8200-2008 DHR del 7 de agosto 2009 y 08023-2009 del 5 de agosto de 2009.

En materia de calidad de la Educación, la política hace referencia a algunos indicadores, pero como ya lo ha dicho la Defensoría en otras oportunidades, Costa Rica no cuenta con un sistema de monitoreo continuo que permita apreciar la evolución de la calidad de la educación en algunas de sus dimensiones. También carece de medidas para comparar el desempeño de la educación nacional con respecto a otros países.<sup>23</sup> Recientemente, el país incorporó su participación en pruebas internacionales como TIMS y PISA<sup>24</sup>. “En el desafío de mejorar la calidad de la educación intervienen elementos propios del sistema educativo y factores personales y familiares. No obstante, en Costa Rica la información sobre éstos y otros temas relativos a la calidad de la educación son limitados y no responden a un proceso de recolección de información con miras a obtener resultados que permitan la toma de decisiones...”<sup>25</sup> Por todo ello, el plan de acción debe incorporar la definición de indicadores, la medición y evaluación continua de la calidad de la Educación.

Si bien se reconoce el derecho de la población menor de edad en condición de migrante, a incorporarse en el sistema educativo costarricense, así como a disfrutar el derecho a la Educación en las mismas condiciones en que es concebido por la legislación para la población nacional. No obstante, el Plan de Acción debe ser

más específico al revisar la participación de esta población en el sistema de becas y subsidios por parte del Estado, pues actualmente los derechos de esa población son afectados, cuando representantes legales estén en condición migratoria irregular o indocumentada, dado que no tienen acceso a esos subsidios, lo que los coloca en una

23 VI informe sobre Derechos Humanos: Educación. Federación Iberoamericana de Ombudsmán, *op.cit.*, p. 260.

24 TIMS: Third International Mathematics and Science Study (se realiza por la International Association for the evaluation of educational Achievement (IEAC) y PISA: Programme for international student assessment (aplicada por la OECD –Organization for economic cooperation and development).

25 CONSEJO NACIONAL DE RECTORES. Programa Estado de la Nación, en Desarrollo Humano sostenible. Estado de la Educación Costarricense. Guilá, San José, 2005, p.15 “...En el desafío de mejorar la calidad de la educación intervienen elementos propios del sistema educativo y factores personales y familiares. No obstante, en Costa Rica la información sobre estos y otros temas relativos a la calidad de la educación son limitados y no responden a un proceso de recolección de información con miras a obtener resultados que permitan la toma de decisiones...”

situación de desigualdad. Sobre este tema se han recibido una gran cantidad de denuncias y se han emitido recomendaciones puntuales al Ministerio de Educación Pública, al PANI y a la Junta Directiva de FONABE.<sup>26</sup>

En materia de educación en las comunidades indígenas, si bien se reconoce el esfuerzo estatal de incluir en el currículo la preservación y desarrollo del lenguaje, historia y cultura de estas etnias, se encuentra pendiente la emisión del nuevo Subsistema de Educación Indígena, pese al desarrollo de una compleja consulta realizada en estas comunidades.

Adicionalmente, este esfuerzo debe armonizarse con la inclusión de estándares y parámetros de calidad de la educación que se brinda. Actualmente los pueblos indígenas además de carencia en infraestructura, recursos humanos y materiales, enfrentan serios problemas relacionados con la formación y calidad de sus docentes, la legislación que regula en esta materia a pesar de tener más de 17 años, no ha abordado eficientemente este aspecto, por lo que no es de extrañar que, en la actualidad en algunos casos, la educación de los niños y niñas indígenas, esté en manos de bachilleres de secundaria. Recientemente, la Defensoría de los Habitantes, recibió la visita de representantes de distintas instituciones educativas de la Comunidad de Cabagra, para exponer su disconformidad por la remoción de profesionales en docencia y el nombramiento en su lugar, de estudiantes egresados de quinto año de colegio, tanto en primaria como en secundaria.<sup>27</sup>

En relación con el derecho a la educación para la sexualidad humana, nuevamente se apuesta a la transversalización del tema en el currículo, siendo urgente, como esta misma Defensoría ha señalado desde hace varios años, contar con un plan y programas en esta materia. En este sentido, los llamados a esta acción se han planteado desde los Informes Anuales que se han presentado ante la Asamblea Legislativa<sup>28</sup>, así como mediante la emisión de varias recomendaciones al Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Caja Costarricense de Seguro Social.<sup>29</sup> Al respecto, se ha destacado que la niñez y la adolescencia tienen derecho a que se les eduque integralmente, siendo el tema de la sexualidad humana uno de los elementos básicos y fundamentales en su proceso de formación y pleno

desarrollo como personas. Formación que además fortalecerá los factores de protección ante vulnerabilidades derivadas de la desinformación, el tabú y el temor que el tratamiento del tema aún suscita entre la sociedad, hogares y aulas.

Se destaca el énfasis que hace la política por incluir a la población menor de edad talentosa y promover su potencial, dado que este es un desafío del sistema educativo, que debe ser abordado con planes de acción inmediatos, situación que fue planteada y urgida en el Informe Anual de la Defensoría 2007-2008 bajo el título "Educación especial: la niña y el niño talentoso y la respuesta del sistema educativo costarricense."<sup>30</sup>

Si bien, se reitera el compromiso de proveer servicios de apoyo para estudiantes con necesidades educativas especiales, en particular estudiantes con discapacidad; este lineamiento se debe armonizar con las políticas del sector de personas con discapacidad no sólo para mantener consecuencia, sino también para potenciar acciones y resultados. Si bien, en materia educativa desde hace tiempo se observa una adecuación del paradigma, por medio de diferentes estrategias orientadas hacia la inclusión de la población en el sistema, se destaca la materia de las adecuaciones curriculares, los servicios de apoyo y la adecuación de infraestructura, como parte de los aspectos que requieren ser reforzados con la dotación de recursos especializados para atender las diferentes demandas, así como la inversión económica en infraestructura, aspecto que, en general, aún muestra un importante rezago en el país.

En el fortalecimiento de la educación artística y estética, así como en el tema del deporte y la recreación debe tenerse muy presente que una gran cantidad de escuelas urbanas y rurales, no incluyen dentro de su currículo materias tan importantes como música, educación física, artes o inglés. Tema pendiente de la Política en Educación para el Siglo XXI y el Plan Nacional de Educación para todos y todas. En eses sentido, la Defensoría ha atendido denuncias de padres y madres porque sus hijos/as no reciben materias especiales, además, porque no cuentan con espacios adecuados y seguros para la práctica de la recreación y el deporte dentro del centro educativo ni en la comunidad.<sup>31</sup>

El tema de inseguridad ciudadana trasciende los espacios y llega también hasta las escuelas y colegios, razón por la cual, esta temática debe armonizarse,

26 Expediente 24904-2008. Oficio 11833-2009-DHR del 3 de noviembre del 2009. Expediente 59063-2010, Exp. 57648-2010.

27 Exp. 53182-2010 y exp. 57667-2010.

28 Informes Anuales de labores 2004-2005, 2006-2007, 2007-2008.

29 Expediente 13256-26-2002.

30 Informe de labores. 2006-2007. Defensoría de los Habitantes de la República. p.404 y 405.

31 Expedientes 18735-05 y 18721-05

en enfoque y cobertura con las políticas públicas en materia de seguridad tomando en consideración la especificidad de los derechos de la población menor de edad escolarizada, sea en su condición de víctimas o en conflicto con la ley. Al respecto, deben fortalecerse los espacios sanos para la convivencia y el desarrollo integral, por ello además de asegurar espacios seguros, deben abordarse temas como la violencia, la participación, el diálogo y el respeto. En este sentido, la Defensoría recibe denuncias en las que se evidencia la inseguridad que se vive en algunos centros educativos, la presencia de situaciones conflictivas que no son abordadas adecuadamente y que, en algunos momentos llegan a alterar no sólo el orden en lo interno de las instituciones, sino trascienden ese espacio; también se constatan situaciones de violencia que viven niños, niñas y adolescentes entre pares, en su familia y por parte de personal docente y administrativo y las debilidades o vacíos de la respuesta institucional para garantizar su protección y la restitución de sus derechos.

#### e. Cultura, juego y recreación

Conviene reforzar en el Plan de Acción las actividades dirigidas a fomentar el “movimiento humano”, como expresión del ser humano, propias de la cultura de la persona adolescente, así como su participación en la toma de decisiones para la apertura de espacios de la práctica del deporte –no tradicional-, la recreación y el juego. Se deben respetar las etapas del proceso evolutivo de la población menor de edad, así como la diversidad cultural y demás principios y enfoque señalados en la PNNA.

#### f. Protección Especial

La PNNA plantea en este eje proteger, atender y restituir el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad que han sido vulnerados de las formas más sutiles y evidentes posibles. Se espera entonces, que mediante la concreción del Plan de Acción, la institucionalidad del país incorpore dentro de su programación anual, acciones orientadas hacia la prevención, garantía-atención y restitución de los derechos; que deben articularse dentro del marco de gestión del Sistema Nacional de Protección, como mecanismo de protección y en alerta permanente para observar los derechos de la niñez y la adolescencia.

En este sentido y, de manera particular, ante situaciones de vulneración de derechos, el Plan de Acción debe considerar el proceso especial de protección, delimitando las competencias institucionales, de manera que en ese recorrido, la intervención de las instancias sea oportuna y efectiva. Así también, considerar las múltiples situaciones por las

que transita la vida de muchos niños, niñas y adolescentes en el país, de manera particular y a propósito del incremento observado en las manifestaciones de violencia, que inciden directamente sobre el proceso evolutivo y el ejercicio pleno de sus derechos. Por lo que las acciones que se planteen deben responder al contexto para lograr integralidad: la familia, la comunidad, la escuela –cuando están escolarizados-, así como los escenarios institucionales relacionados con el acceso a los servicios y a la protección de sus derechos. Violaciones que son el resultado de una relación desigual de poder, entre las personas menores de edad y las personas adultas, que además derivan en situaciones puntuales como el abuso sexual, abuso físico, la explotación con fines sexuales, laborales, la trata de personas, entre otros fenómenos que son flagrante atropello a los derechos humanos de esta población.

Si bien las manifestaciones que invocan la necesidad de garantizar el Derecho a la Protección Especial son variadas y, en muchos casos, complejas, destaca también con recurrencia la presencia de la violencia intrafamiliar donde la niñez y la adolescencia es altamente vulnerable. Alrededor del tema, y como lo ha venido planteando la Defensoría de los Habitantes en forma reiterada, se deben abordar acciones preventivas que atiendan las principales causas de esta violencia. En este aspecto resulta de especial significado la campaña y la tesorera promoción que ha liderado esta Defensoría en relación con la eliminación de los castigos físicos y el trato humillante como forma de disciplina de las personas menores de edad. Con la promulgación de la Ley N° 8654 del Derecho a la disciplina sin castigo físico, se plantea el importante reto de revertir aquellos patrones de crianza que ven en el niño/niña un objeto de protección en lugar de un sujeto de derechos. El Plan de Acción para la implementación de esta ley fue aprobado recientemente por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y deberá ser incorporado explícitamente en el Plan de Acción de la PNNA.

### El Plan de Acción de la PNNA

Para la elaboración del Plan de Acción de la PNNA desde el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia se promovió la integración de una comisión responsable de posicionar, divulgar y ejecutar la PNNA. Para ello se han definido cuatro escenarios estratégicos, con acciones específicas por cumplir, delimitando las instancias responsables de ejecutar cada tarea. A saber:

1. De Sensibilización entre los diferentes secto-

res y actores sociales.

2. De Concertación para alcanzar el compromiso y acuerdo común de carácter político, social y personal de índole multisectorial e integral.

3. De Monitoreo que busca observar, medir y evaluar sistemáticamente el proceso de aplicación del plan de acción de ejecución de la PNNA. En este apartado, la Defensoría de los Habitantes, en su rol de ente fiscalizador, es responsable de dar cuenta sobre las acciones que se atienden para cumplir con lo propuesto, por lo que le corresponde mantener su labor vigilante.

4. Plan de Acción, herramienta o instrumento gerencial de programación y control de la ejecución anual de la PNNA, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

## El Modelo de gestión de la PNNA

La coordinación de acciones y la cooperación interinstitucional desde los diferentes escenarios de trabajo es primordial, requerimiento que ya ha sido abordado por la Defensoría de los Habitantes en sus Informes Anuales, así como por instancias internacionales -Comité de los Derechos del Niño- como nacionales -Contraloría General de la República-.

Con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, se estableció un modelo de gestión que se plasma en el Sistema Nacional de Protección Integral, con instancias nacionales y locales, interinstitucionales e intersectoriales, dispuestas para una articulación política y técnica, así como nacional y local, necesarias para la consecución de las disposiciones de la Convención y del Código. No obstante, como se ha señalado en forma reiterada, este modelo de gestión requiere ser evaluado y adaptado a las circunstancias existentes, habida cuenta de las debilidades que se han expuesto en su ejecución, considerando, además, los retos y aspiraciones que plantea la nueva política.

Cabe destacar que, en relación con el modelo de gestión para la realización de la PNNA y su plan de acción, se dispone de una articulación y coordinación en red de todos los recursos e instancias responsables en la materia, correspondiéndole a los diferentes niveles del Sistema actuar en forma articulada, bajo la coordinación del PANI en lo que atañe a la ejecución de las políticas. En este sentido, se define al PANI como la secretaría ejecutiva de la PNNA, con el propósito de supervisar y dar seguimiento al cumplimiento de dicha política, sus estrategias y acciones. En este punto y, como se

ha señalado anteriormente, se retoma el tema de la definición clara del ente rector en materia de niñez y adolescencia, cuyo rango y rol, le asegurará la legitimidad jurídico-administrativa necesaria para asegurar el proceso de ejecución de estas políticas.

Por otra parte, la Defensoría considera que la responsabilidad política en cuanto a la articulación del Sistema, más allá de la tarea de coordinación técnica entre las partes, le corresponde al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, liderar la articulación y asegurar el debido funcionamiento del Sistema en todos sus niveles. Desde el Consejo se debe desarrollar el proceso de toma de decisiones, para la verificación de cumplimiento de la PNNA 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 o niña y el efectivo goce y disfrute de sus derechos. Para lograr este objetivo, el Consejo cuenta con una Secretaría Técnica y comisiones especiales, incluido una comisión permanente técnico asesora, según lo dispuesto en su Reglamento. Particularmente, la Secretaría Técnica se apoya en el PANI, el cual provee el personal técnico. Esto facilita la armonización entre la labor del Consejo y del PANI, la cual se le reconoce sin perjuicio de sus atribuciones constitucionales, una función de enlace entre el Consejo y la Presidencia de la República<sup>32</sup>

Persiste entonces, el reto del trabajo conjunto entre los diferentes actores que conforman el Consejo, aspecto esencial en procura de retroalimentar la tarea de éste dentro del Sistema, para que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral de los derechos de las personas menores de edad y su consideración e implementación desde las otras políticas públicas con que cuenta el país.

32 "El Patronato Nacional de la Infancia (...) actuará como enlace coordinador entre la Presidencia de la República y el Consejo, y le corresponderá la conducción técnica (...)." Reglamento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, art. 5º párrafo segundo.

## Algunas recomendaciones

1. Ante la ausencia de una norma que garantice la obligatoriedad de acatar lo dispuesto en la PNNA, se recomienda al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia gestionar, a la mayor brevedad, ante las nuevas autoridades gubernamentales, la ratificación del documento y la publicación de una norma que obligue a su acatamiento, v.gr., Decreto Ejecutivo.
2. Debido a que la PNNA está desprovista del “enfoque regional o territorial”, se recomienda su incorporación, de manera que las acciones que se emprendan permitan responder a las diferencias por zona geográfica; atendiendo así, a los derechos y necesidades de la niñez y la adolescencia del nivel local y regional.
3. Es conveniente que los vacíos detectados, se retomen en el proceso de elaboración del Plan de Acción de la PNNA; tales como la integración y articulación de los principios rectores de la protección integral, los enfoques delimitados, así como la definición de las etapas del proceso evolutivo, para que transversen las acciones que se definan, dado que en la PNNA tal y como está redactada esa transversalidad no se logra evidenciar.
4. Asegurar la participación activa de las personas menores de edad en los diferentes procesos de construcción del Plan de Acción. De igual manera promover la participación de los padres y madres de familia y otros actores relevantes de orden comunitario.
5. Es importante que el Plan de Acción, rescate acciones del proceso especial de protección de los niños, niñas y adolescentes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por la afectación de sus derechos en forma coordinada con las acciones y estrategias de otros sectores, particularmente en lo que atañe a la violencia intrafamiliar y la seguridad ciudadana.
6. Se debe asegurar la armonización y articulación de la PNNA con las demás políticas públicas, sean sectoriales –educación, salud, seguridad, entre otras-, o de poblaciones específicas –PIEG y Persona Joven-, de forma que las acciones estatales encuentren coherencia y consistencia en todo el aparato estatal, así como también que permita monitorear y evaluar el impacto de sus acciones en el corto, mediano y largo plazo.
7. La emisión de la actual PNNA y la aspiración que la orienta, reitera y refuerza el compromiso del país en favor de los niños, niñas y adolescentes, lo cual demanda no sólo claridad en el

rumbo, sino también acciones sostenidas y progresivas para asegurar su efectivo cumplimiento. Para la consecución de este propósito, el compromiso es de todos y todas.



# Política Pública de Educación en Derechos Humanos

*“No existe una relación automática entre el reconocimiento de derechos y su ejercicio y este es el objetivo de una política de educación en derechos humanos. De esta forma, las políticas públicas en esta materia constituyen un factor decisivo para promover el desarrollo de un sistema democrático y de derechos. La concreción de las aspiraciones de una sociedad en políticas, planes y proyectos no necesariamente es convergente en un espacio y tiempo determinado, lo que puede disminuir el impacto esperado.”*

*Defensoría de los Habitantes, 2010.*

Las políticas públicas de educación en derechos humanos van directamente entrelazadas con la consolidación de un Estado Social de Derecho y de un sistema político democrático. Uno no es posible sin el otro, la apropiación y ejercicio de los derechos requiere primero, el reconocimiento de los derechos y segundo constituir las competencias y actitudes para la defensa de ellos, propiciando la capacidad de las personas y de las comunidades de activar los mecanismos culturales, sociales, políticos y legales para evitar e impedir la violación de los derechos.

Las acciones de educación en derechos humanos se insertan en el complejo engranaje que configura la cultura con la realidad, convierte la aspiración de educar en un camino intrincado, que en el tiempo ha logrado grandes progresos y períodos de estancamiento. La educación es un campo en el que la teoría y la práctica, la política y la cultura se involucran y traslapan inevitablemente. La cultura adopta valores dominantes de un sistema y así como socializan valores como la igualdad y la libertad también se admite en forma directa o tácita la violencia como

forma de control, la discriminación, la insensibilidad, la falta de solidaridad, la apatía, la desigualdad.

La educación en derechos humanos como acción crítica, debe enfrentar, combatir, minimizar, deslegitimar corrientes conservadoras o discriminadoras. Sin embargo, ¿qué “cultura” hay que promover y cuáles son los bastiones que proponen las y los principales actores para que la cultura de derechos humanos sea una realidad?. La diversidad de agentes educativos en su intercambio con la sociedad, las familias y los individuos, reconstruyen dialécticamente los valores básicos de cada cultura. Las condiciones actuales no sólo suponen explotación, desigualdad, sino que restringen el verdadero crecimiento humano, por lo que la acción cultural debe ser crítica, además de creadora para rebasar la desesperanza que puede llegar a inmovilizar una comunidad.

Precisamente, en la actualidad se construye una cultura cuyos pilares son constituidos por valores de justicia, igualdad, equidad y dignidad, cuyo principal desafío es trascender corrientes xenófobas, discriminadoras, de prejuicios que intentan proponer una sociedad de buenos y malos, de negros y blancos, de extranjeros y propios, heterosexuales y homosexuales, entre otros, es decir, construida desde la intolerancia.

Partiendo de que la educación es un derecho humano plasmado en diversos instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica, se tiene una normativa organizada a partir de la referencia hecha en los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Es de cita obligada los artículos 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo Adicional a la

Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho humano a la educación no hace referencia a cualquier tipo de educación y de acuerdo con los instrumentos citados, ésta debe propiciar:

- El pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad.
- Favorecimiento del respeto a: Los derechos humanos y a las libertades fundamentales; Comprensión; Tolerancia; Amistad entre las naciones y los grupos étnicos y religiosos.
- Fortalecimiento del respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.
- Promoción del desarrollo de las actividades a favor del mantenimiento de la paz.
- Capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, democrática y pluralista.
- Lograr una subsistencia digna.

En términos generales, éstos son los postulados que definen el marco ético de la educación en derechos humanos que es muy amplio<sup>1</sup>. No obstante, existen otros instrumentos internacionales que enriquecen con nuevos mandatos y contenidos el derecho a la educación en derechos humanos. Estos mandatos están dirigidos a reforzar y lograr una cultura de respeto a la diversidad y a la dignidad, propiciando la igualdad y la no discriminación de las mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, pueblos indígenas, entre otros.

1 Normativa Internacional Sobre El Derecho A La Educación Y La Educación En Derechos Humanos: De la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Declaración Universal de Derechos Humanos 1948.26 inciso 1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966-1968, 2.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966-1978, 13. La Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1981-1984, 5 y 10. Convención de los Derechos del Niño, 1989-1990, 28 y 29. Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989-1992, 26, 27, 29, 30 y 31. Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006-2008. **De la Organización Estados Americanos (OEA).** Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969-1970, 26. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem Do Pará”, 1995-1996, 8. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, 1988-1999, 13, 19 inciso 6). Convención Interamericana contra la Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 1999-1999, III. 2.-

Política pública de educación en derechos humanos, se refiere a la acción de incorporar contenidos de derechos humanos en la educación formal, no formal e informal, en lo posible plasmados en un plan nacional que considere los recursos curriculares, humanos e infraestructura para que la población se apropie de los derechos humanos en sus distintos espacios.

Un plan nacional que respondería tanto a la normativa nacional e internacional, como al llamado del Decenio para la Educación en Derechos Humanos proclamado por la Asamblea General de la ONU, al llamado del Alto Comisionado de los Derechos Humanos que ha invitado a los países miembros de la ONU a formular Planes Nacionales de Educación y porque la educación en derechos humanos no sólo es una obligación en términos legales, sino porque responde a una necesidad política y social y para lograr estándares internacionales sobre cultura jurídica en materia de derechos humanos. El primer eslabón para lograr una cultura de paz es el conocimiento mismo de los valores intrínsecos de los derechos humanos.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) considera que en esta materia, Costa Rica ha estado aumentando desde 1990 sus esfuerzos. No obstante, no encuentra que los temas de derechos humanos hayan penetrado la mayoría de las asignaturas académicas, como lo hubieran esperado los defensores del principio de la transversalidad del MEP. Ni los planes de estudio desarrollados por el MEP, ni los contenidos de los libros de texto en ciertas asignaturas, apuntan a una presencia sustancial de los derechos humanos en la formación en la sala de clases.

Por su parte Rodolfo Meoño considera que las *universidades deben contemplar la formación de docentes de manera que incorporen la educación integral de derechos humanos... Se hace necesario formar un contingente de especialistas en la protección y la promoción de los derechos humanos como una vía para que la sociedad civil cuente con mecanismos de exigibilidad.*<sup>2</sup>

La tarea de definir una política pública sintetizada en un plan enfrenta además, la mayor dificultad en la definición del problema. El “reconocimiento” de la situación del estado de los derechos, no es una base conocida, pero además se debe deliberar sobre cuáles contenidos privilegiar y la definición de sus estrategias. Así se tienen desde temas tabú

2 Meoño, Rodolfo. El derecho a la educación en Costa Rica. Costa Rica 2008. páginas 194-195

o sutilmente prohibidos hasta temas en los cuales se dan diversidad de valoraciones. En los principios de partida no hay consenso ni unidad, los espacios formadores tienen posiciones muchas veces contrapuestas y contradictorias que riñen en ocasiones con los fundamentos de la democracia en el discurso o en la práctica.

Una política de Educación en Derechos Humanos, debe partir de las necesidades, preferencias, habilidades y aspiraciones de las personas en la sociedad. Tan humano como los derechos son las necesidades y tan diversos son los seres humanos como sus necesidades. ¿Cómo congeniar entonces los objetivos de la política a partir de tal diversidad?

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye<sup>3</sup> menciona que una política pública es “*aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*”. En nuestro caso más que una decisión de no hacer, el Estado Costarricense ha apostado a la formulación de un intrincado sistema de acciones en educación en derechos humanos cuyo impacto no ha sido evaluado para poder identificar omisiones, duplicaciones y divergencias.

La Educación en Derechos Humanos, se desarrolla en Costa Rica con los esfuerzos diversos y creativos de la Defensoría de los Habitantes, entre otras instituciones públicas, aunque el principal protagonista es el Ministerio de Educación Pública. Asimismo se cuenta con el aporte de organismos internacionales, de las universidades públicas y privadas, de organizaciones religiosas y activistas de base popular.

Si bien se apuesta al sistema formal educativo, existe una variedad de aparatos formadores y todos tienen su cuota de responsabilidad para formular esta política de educación de derechos humanos consolidada como Plan Nacional. La convergencia de los diferentes actores en los distintos espacios, el familiar, comunal, empresarial e institucional puede conseguir cambios profundos a mediano y largo plazo si las voluntades logran su concreción.

## Aportes institucionales a la ejecución de una política de educación en derechos humanos:

### Ministerio de Educación Pública

Un cambio significativo en el Ministerio de Educación Pública procede de la formulación del Programa Nacional de Formación de Valores y del Proyecto Ética, Estética y Ciudadanía. El Programa Nacional de Formación en Valores, se ha desarrollado en tres niveles: nacional, regional e institucional y ha desarrollado la capacitación de docentes sobre el tema, recurso que resulta importantísimo por su calidad de agentes multiplicadores de la información.

La ejecución de cualquier programa, independientemente del tema que se aborde, requiere de una visión integral de la formación transversal en valores y en derechos humanos, lo que el programa por sí

mismo no garantiza que se realice. Es necesario que el desarrollo de valores se plantee dentro de metodologías, que bajo un enfoque de derechos humanos, tome en cuenta el proceso de aprendizaje, es decir, concebido en torno a las aspiraciones de calidad de vida y dignidad.

*“Como política pública de educación, ésta entraña el accionar de múltiples agentes con diversidad de contenidos y puntos de vista, por lo que considerar la fortaleza y consistencia de cada uno en el pensum y corazón de la democracia, es una meta exigida. Desterrar la xenofobia, la intolerancia, el irrespeto a la diversidad, la discriminación, el machismo, la violencia contra mujeres, niños y niñas, es reto ineludible para fortalecer la democracia y avanzar en la construcción de una verdadera cultura de paz.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

Al mismo tiempo, que se adopta una visión integral sobre los valores y los derechos humanos, el Ministerio de Educación Pública como instancia superior, informa que ha realizado un cambio sostenido hacia la incorporación de educación en derechos humanos desde el 2002, este accionar en la última administración se ha concentrado en lograr la calidad de la educación, aprender a vivir y convivir, el desarrollo de capacidades emprendedoras en el aula, la promoción de estilos de vida saludable, permitir una educación más equitativa, mejorar la calidad del cuerpo docente, el aprovechamiento de los procesos de evaluación como instrumentos de cambio, así como lograr una gestión eficiente y amable por medio de la desconcentración de procesos administrativos y la utilización adecuada de tecnologías de la información. Lograr que centros educativos cuenten con la infraestructura adecuada y el aumento en el presupuesto educativo.”<sup>4</sup>

3 DYE, T.R., Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975.

4 Garnier Leonardo, página web del MEP. Informe de rendición de cuentas.

Si bien es cierto, existe una intencionalidad de desarrollar una educación con enfoque de derechos humanos, esta requiere de una educación de calidad, no obstante lo señalado por el Ministro de Educación en el proceso de rendición de cuentas y publicado en la página oficial de Internet, la Defensoría de los Habitantes ha hecho señalamientos que en forma recurrente a lo largo de los años, han subrayado la falta de una política pública en relación con los derechos de la niñez y adolescencia que dote de unidad y armonía la acción estatal a la luz de las obligaciones contraídas a favor de esta población, débito que luego de 12 años ha sido parcialmente atendido con la recién emitida Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2012).

En tanto, Rodolfo Meoño, considera que “la educación memorística, acrítica y vertical no logra aprendizajes significativos ni propician el trabajo cooperativo. Además excluye a la familia, a la comunidad y al cuerpo docente de la elaboración interdisciplinaria del currículum. Si bien es cierto el camino se ha iniciado en y para la educación en derechos humanos, al sistema le falta tomar conciencia de la necesidad de profundizar en la formación de educadores para que estimulen, orienten y dinamicen los aprendizajes. Requiere evaluaciones más comprensivas centradas en la capacidad real de los sujetos y no en los medios disciplinarios tradicionales que en conjunto no permiten dar el salto cualitativo de educación para la democracia con un enfoque de derechos humanos.

En el contexto de la reforma estatal, la estrategia ha sido, más bien, el desarrollo de numerosos programas institucionales para atender los cambios en la legislación nacional: a saber, la reforma Constitucional de 1997, la Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley de Igualdad de oportunidades y la Ley General de Protección a la Madre adolescente”.<sup>5</sup>

Al formular programas para socializar el conocimiento a las personas y comunidades sobre sus derechos, las políticas públicas y los recursos para hacerlos efectivos, así como orientar y fortalecer la intervención de los actores sociales en los espacios democráticos y de participación ciudadana, ha permitido identificar importantes vacíos y omisiones en el camino hacia una cultura de derechos humanos. A manera de ejemplo la Defensoría de los Habitantes desarrolló un proyecto de educación-acción denominado “**Aprendiendo a Convivir**” que

incorporó a docentes, estudiantes y comunidad en procesos de capacitación de 17 centros escolares. Demostró que la escuela es también un mundo de exclusión, que los y las niñas tienen un común denominador que es ser parte de contextos tradicionalmente excluidos, donde han persistido problemas de deserción, de agresión familiar, de violencia doméstica, entre otros.

El proceso puso en evidencia distintos matices y estados de violación de derechos, entre ellos el derecho a la educación. En los diagnósticos y cartas de derechos las niñas y los niños manifiestan que carecen de adecuada infraestructura, que los horarios no permiten la protección a sus derechos infantiles, la existencia o no de comedores, la presencia o no de acceso a la informática, la carencia de especialidades como educación física o educación plástica, demuestran la presencia de importantes brechas educativas, que pueden ser abismales, profundas e implacables si esto se analizara en términos de diferencias de aprendizajes que además no se resuelven fácilmente.

Cómo ayudar a mejorar la convivencia, cómo mejorar la participación, la comunicación y las relaciones entre todos y todas las involucradas ante un entorno de agresión. Cómo buscar que los y las estudiantes sean los protagonistas del cambio en un entorno de agresión, de pobreza, discriminación y violencia.

De acuerdo con lo planteado por los estudiantes, puede visualizarse grandes distanciamientos entre los y las estudiantes, entre éstos y la escuela, sus familias y la comunidad. En algunos casos el distanciamiento es tal que pareciera que nos enfrentamos a mundos cuyas dinámicas poseen conflictos tan profundos que no pueden encontrarse. En este mundo de exclusión como enfrentar con acierto los procesos de educación en derechos humanos es una pregunta de rigor.

## Retos y desafíos

La cuestión de la educación en derechos humanos constituye aún una asignatura pendiente del sistema educativo y de la sociedad costarricense, no exenta de polémica social. Las Reformas Educativas de la mayor parte de los países de América Latina, han incorporado los derechos humanos como un contenido transversal del currículum. La tendencia general no ha sido crear una asignatura específica de derechos humanos, esta modalidad ha tenido que enfrentar serios obstáculos y no ha estado carente de profundas tensiones que se generan preferentemente por el hecho que hoy existe una marcada tendencia por darle mayor importancia a los conte-

5 Meoño Rodolfo. Ibid. página 39

nidos disciplinarios que favorecer temáticas como los derechos humanos. Dicho de otra manera, “la educación actualmente está más preocupada por entregar conocimientos que favorecen la formación para la producción y la competitividad que por los que tienden a la formación ciudadana.”<sup>6</sup>

Existe una brecha entre las buenas intenciones expresadas en las declaraciones y normas y la práctica real de la Educación en Derechos Humanos que conlleva dos riesgos. Por un lado, desatender las líneas prioritarias de las políticas educativas en esta materia y, por otro, no posibilitar los medios y recursos necesarios para la implementación. Pese a que esta educación encuentra, actualmente, su pilar principal en la educación formal, comienza a despegar y concretarse un enfoque más diversificado que sugiere y requiere de la implicación de otros agentes sociales.

Al respecto, David Shiman señala que Costa Rica no posee un Plan de educación en derechos humanos, más bien considera que existen propuestas dispersas. Señala como uno de los principales agentes, al sistema educativo. La educación en su sentido más amplio y la escuela no tiene un papel privilegiado en la acción liberadora de los derechos humanos, aunque sí tiene un papel relevante en la triple finalidad de informar, formar y transformar. Un hilo de plata la une a la tarea de concientizar sobre la necesidad de construir espacios donde personas, desde la diversidad puedan pensar, dialogar e imaginar juntos nuevas posibilidades de vida.

La Educación en Derechos Humanos, debe posibilitar a las y los estudiantes y a la colectividad en general, para que lleguen a entender las brechas de desigualdad y discriminación, de exclusión y violación de derechos y permitir que las personas elaboren juicios críticos respecto a ellos, que sean capaces de adoptar actitudes y comportamientos basados en valores, racional y libremente asumidos. Esta reflexión es la que llevó a emprender, a principio de los noventa, en numerosos países reformas educativas

En la actualidad la situación de educación para la paz y los derechos humanos se caracteriza por la existencia de varios escenarios: la creación de redes educativas a favor de la cultura de paz y no vio-

lencia, que tienen como objetivo orquestar acciones entre el sector público, sector privado y sociedad civil para lograr una cultura de derechos humanos. Una cultura con perspectivas y enfoques integrales que sometan al escrutinio público las causas y las consecuencias de la violación de derechos, que sea capaz de identificar las vulnerabilidades a que puede ser sometida una población y cuya consecuencia es el deterioro social y la deslegitimación de la democracia como sistema político. Que deje de lado el camino incierto de la represión e intolerancia, porque esas posiciones no responden a la verdadera causalidad. Una cultura de derechos humanos que valore las luchas que recorren el mundo contra la xenofobia, que visualice que la pobreza y la exclusión produce inseguridad y la violación de los derechos humanos y que ésta se enfrenta mediante una cultura cuyo principio y fin son los derechos humanos.

*“El enfoque moderno de educación en derechos humanos exige precisar las responsabilidades que a todos los agentes compete cuya aspiración es dotar a la ciudadanía de unas competencias básicas (conocimientos, habilidades y actitudes) para participar activa, responsable y críticamente en los asuntos públicos y hacia este objetivo apunta la Defensoría de los Habitantes en los próximos años.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

El Estado costarricense en su compromiso de desarrollar una cultura de derechos humanos en la que se obliga a sí mismo a brindar educación dentro de un concepto de progresividad, ampliando y profundizando el disfrute y ejercicio de

los mismos, ha respondido a la acción política y reivindicativa de importantes sectores de la población, que requieren aun de su acompañamiento y en los que debe abiertamente comprometerse.

## Género, igualdad, equidad

El movimiento por la igualdad y equidad de género es, junto con los sectores ambientalistas, el que más han permeado en la cultura legal y de derechos humanos de la población costarricense con programas y campañas educativas y de promoción y divulgación de derechos. Ambos adelantos se asocian principalmente al estímulo y ejecución de programas de organizaciones de la sociedad civil. Las instituciones responden en algunas ocasiones a la demanda con premura y eficiencia y en otras sin embargo eluden la responsabilidad que toca. La currícula al igual que no ha logrado incorporar los derechos humanos, deslinda u omite los derechos humanos, específicos.

## Derechos ambientales

Dentro de los procesos de Gestión Ambiental se ha requerido incorporar en los planes de estudio de las diversas actividades educativas formales, no for-

<sup>6</sup> Magendzo, Abraham. Derechos humanos y curriculum escolar. IIDH. Julio 2002

males e informales, el componente ambiental como un eje transversal. Entender la educación ambiental como un proceso sistémico, que cruce desde el nivel preescolar hasta los niveles superiores de la educación formal con campañas abiertas a la población costarricense.

La Defensoría considera, que en esta materia, es tiempo de convocar a un diálogo nacional con representación de todas las partes involucradas e interesadas en temas tales como el recurso hídrico, el desarrollo sostenible, el empleo de energías limpias, la protección de especies en peligro, la administración del territorio protegido, la gestión integral de residuos, la extracción minera, cambio climático y muchos otros temas más que tiene pendientes de resolución las diferentes instancias administrativas, judiciales y legislativas.

La construcción e implementación de una agenda verde debe tener como presupuesto un principio básico en materia ambiental y es el de la participación ciudadana. Los espacios de participación en temas ambientales no pueden limitarse al cumplimiento de requisitos legalmente.

### **La participación ciudadana y el control político.**

La estimulación de la participación ciudadana y de su impacto, es un pendiente para la educación en derechos humanos. Participación en lo público y en lo colectivo, que ha de ser asumido como lo propio. Ser actor y no mero espectador.

Se requiere crecer para asumir la responsabilidad y ejercicio de control, que son conceptos que caminan estrechamente unidos en un contexto democrático. Las autoridades deben responder ante la comunidad y estas a su vez deben asumir como valor, el del control de sus representantes.

### **Los medios de comunicación colectiva**

Los medios de comunicación no constituyen simplemente una “libre circulación de ideas”, tienen un rol educador de grandes dimensiones. Por eso, en atención a sus múltiples roles los medios son catalogados por algunos instrumentos jurídicos que como los espacios que posibilitan el derecho Humano a la infancia. Por ese interés se realizó el Programa Internacional para el desarrollo de la Comunicación, para ponderar y hacer evidente su capacidad informativa y transformadora.

Es necesario realizar acciones permanentes para mejorar la práctica periodística informativa y des-

tañar el impulso que los medios pueden dar en informar sobre valores, estimular valores que cuenten la realidad de otra manera, particularmente bajo un enfoque de derechos humanos que visualice las relaciones de poder poco equitativas que están detrás de muchas situaciones y hechos violatorios. La profesión periodística debe estimularse para ejercitar su derecho a una formación profesional actualizada y completa sobre la mejor forma de tratar la equidad, la participación ciudadana, los derechos humanos y el desarrollo con igualdad.

### **La propaganda**

La discriminación entre seres humanos por cualesquier motivo, constituye un obstáculo en las relaciones pacíficas y perturba la paz, la seguridad y la convivencia entre las personas, aun dentro de un mismo Estado. Costa Rica debe profundizar el análisis a través de los mecanismos que para tal fin ha diseñado con el propósito de desterrar en la propaganda todo sentido de discriminación que fomente la violencia, humille o atente contra la dignidad de las personas. Su sola presencia en medios masivos de comunicación atenta contra la dignidad de las personas y es una contravalor en términos de educación.

# Las Contralorías de Servicios y el desafío de elaboración de una política pública de calidad en la prestación de los servicios públicos

*“La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal. Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas, las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas”.*

*Giovanni Sartori*

*(Citado en: PNUD: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, 2004, pág. 34)*

## ¿Existe una política pública enfocada a la calidad en la prestación de los servicios públicos?

El diseño de una política pública y acompañamiento estratégicas para mejorar la gestión pública, son desafíos para fortalecer la democracia, ya que esta iniciativa plantea el reto de contribuir a devolver la credibilidad de la ciudadanía en la institucionalidad pública.

Los servicios públicos deberían derivar en derechos para las personas usuarias, y caracterizarse fundamentalmente por: la continuidad, regularidad, uniformidad y generalidad; también son esenciales, la eficiencia, la eficacia, la adaptación o mutabilidad; obligatoriedad, calidad, subsidiariedad.

*Cuando se habla de derechos de las personas usuarias de los servicios, algunos*

*los definen como “poderes que el administrado destinatario de un servicio público tiene, para que la prestación de éste le sea ofrecido, en primer término, y una vez constituido en su favor, el mismo se desarrolle conforme a ciertas características que repercuten en su oportunidad, eficacia y eficiencia, conceptos que engloban otros caracteres como son: regularidad, universalidad, calidad, etc. Los poderes a los que se hace referencia no solo resultan oponibles ante los prestatarios directos o indirectos de los servicios; sino que además su tutela se convierte en una obligación para el Estado.”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Fallas Acosta, Luis. Derechos de los usuarios de los servicios Públicos. Trabajo de Investigación Curso Doctorado. Nuevos Desafíos del Derechos Constitucional. Pág.9.

Los derechos que las personas usuarias tienen, ha sido tema de interés de manera particular por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República quienes reconocen algunos principios de los servicios públicos como derechos fundamentales, derivados principalmente de los artículos 9,42,46 del texto constitucional, después de las reformas producidas en 1996 y en el año 2003, entre ellos: el derecho al buen funcionamiento que despliega a su vez, el derecho a la continuidad, la regularidad, la adaptación a todo cambio en el régimen legal o generado por el entorno, la igualdad o universalidad y la obligatoriedad.

Se reconoce como fundamental, el derecho a la información, a la calidad de los servicios públicos, del que se extrae la eficacia, la eficiencia, la oportunidad, principios que, como bien menciona el licenciado Fallas, *integran pero no completan el concepto de calidad*<sup>2</sup>, así ha sido reconocido por la misma Sala Constitucional. Se reconoce además, la importancia del cumplimiento de otros derechos, entre ellos el derecho a ser oído, derecho de audiencia o de participación ciudadana, derecho a la protección de la salud, derecho a la protección del ambiente, derecho a un trato equitativo y digno, derecho a una tarifa justa o a intereses económicos, derecho de apoyo gubernamental para la asociación.<sup>3</sup>

En los últimos años se evidencian esfuerzos en el sector público para mejorar la calidad de la gestión, en ese campo se reconoce la iniciativa reciente de la Corte Plena del Poder Judicial con la aprobación para implementar un modelo de gestión de calidad y normalización de los diferentes despachos judiciales, que ayudó a identificar la carencia de estándares de aplicación específica para el sector justicia lo que dificultaba replicar el modelo.

Para solventar el problema se construyó el Modelo de Gestión Integral de Calidad GICA para la acreditación del sector justicia que permita estandarizar las prácticas de gestión, el acceso igualitario a la justicia por parte de todos los sectores de la población, el trato de calidad para la persona usuaria y el compromiso de proporcionar espacios adecuados para la participación ciudadana.

La Asamblea Legislativa, ha emitido importantes leyes tendientes a la mejora de la prestación de los servicios, con el propósito de brindar mayor seguridad a las y los habitantes, entre ellas la Ley General de Administración Pública, Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites ad-

ministrativos, (Ley 8220) la Ley de Control Interno, Ley contra el Enriquecimiento ilícito, entre otras muchas.

En las últimas décadas, se han creado una importante cantidad de instancias *“del más diverso status jurídico y político como la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Comisión Nacional del Consumidor, el Tribunal Ambiental Administrativo, las Contralorías de Servicio, la Superintendencia de Seguros, Valores y Entidades Financieras, entre otras; que dan cuenta de un escenario más plural de acceso ciudadano a la vigilancia y reclamación de sus derechos y responsabilidades.”*<sup>4</sup>

Importantes avances en el fortalecimiento de la democracia participativa, lo constituyen el hecho de que las municipalidades deban someter al conocimiento, discusión y aprobación de los y las habitantes los Planes Reguladores. Por otro lado, la rendición de cuentas que deben realizar los alcaldes de su gestión en donde deben informar no solo de lo realizado, sino de lo que se dejó de hacer y los motivos que lo impidieron.

Es indudable el aporte que ha brindado el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, de manera particular, la Secretaría Técnica, para que en los últimos años se generen importantes insumos que permitan reforzar el compromiso de las instituciones con la mejora de los servicios públicos, entre ellas la elaboración de herramientas integrales de la gestión de la calidad, como las Cartas de Compromiso al Ciudadano que incorporan el concepto de gestión por resultados y donde la construcción del concepto de calidad se elabora con criterios desde la perspectiva de las y los habitantes, el promover la elaboración de los Manuales de Calidad de Servicios es otra herramienta importante que complementa ese compromiso.

De especial importancia, es la elaboración y publicación en el periódico oficial La Gaceta No.127 del decreto No.34587-PLAN, de fecha 2 de Julio del 2008 de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, donde se dota de mayores potestades a estas instancias.

2 Ibidem, pág. 21

3 Ibidem, para ampliar sobre este tema ver páginas 17 a 28.

4 Esquivel, Max y Guzmán, Juanny: **El trato ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia cotidiana de la Democracia**. Informe Final de Consultoría PNUD. Estado de la Nación, pág. 9.

Se hizo, además la solicitud por parte de MIDEPLAN para recibir asistencia técnica del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, con el fin de facilitar el diseño y puesta en marcha del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, como importantes instrumentos que promueven la calidad en las organizaciones y la efectividad de los procesos y servicios que se brindan.

Las y los contralores de servicio, también se han avocado a la construcción de un marco legal que brinde mayor estabilidad y legitimidad a las Contralorías de Servicio, siendo que la Junta Directiva de la Asociación de Contralores y Contraloras mediante acuerdo tomado en sesión de ese órgano colegiado, nombra una Comisión que se encargó de discutir, analizar y elaborar la propuesta del Proyecto Ley de Creación y Fortalecimiento de las Contralorías de Servicios, actualmente presentado a la Asamblea Legislativa.

La Defensoría de los Habitantes por su parte, ha mantenido desde su creación, vínculos con las diferentes instancias de control, de manera especial y sostenida con las Contralorías de Servicios por la similitud de funciones que ambas tienen. El apoyo ha sido mediante procesos de capacitación con un enfoque de derechos humanos, la visibilizarían de las funciones que realizan, utilizándolas como contraparte de la Defensoría en las instituciones y más recientemente, dentro del marco de competencia que le asigna su Ley de creación para que vele por el cumplimiento de la legalidad, se hizo un respetuosa excitativa a las y los jefes de las instituciones centralizadas, autónomas, semiautónomas y descentralizadas para que se procediera a la creación de las Contralorías de Servicio si no se había procedido, y fortalecer las ya existentes, dotándolas de infraestructura adecuada y profesionales a tiempo completo.

La respuesta dada a esta solicitud, ha sido satisfactoria ya que muchas de las instituciones respondieron que en concordancia con el mandato del decreto procedieron a crearlas, otras se han preocupado por fortalecerlas y una importante cantidad de instituciones, sobre todo las Municipalidades, se han comprometido a que en el próximo presupuesto, se estará incluyendo el puesto de contraloría en la estructura de la organización.

De lo expuesto, podemos deducir que si bien existe una preocupación por parte del Estado costarricense de velar por la buena prestación de los servicios públicos dentro de un marco de compromiso con la Reforma del Estado, lo cierto es que también

en este campo, existe una visión segmentada que impide el reconocimiento de una política pública de mejora en la calidad de los servicios, lo cual implica también que se desconozca el impacto que sobre ella tiene la Reforma del Estado.

Se deben evaluar los resultados del progreso en las

*“Cuando el punto de partida de la elaboración de una política pública de mejora de los servicios, radique en la conectividad que existe entre los derechos humanos y el desarrollo humano y se contemple al individuo como fin del desarrollo y motor del bienestar, donde pueda medirse ese desarrollo en términos de derechos y libertades; podremos entonces afirmar la existencia de una política pública no solo en el campo de los servicios públicos, sino en otros campos igualmente importantes.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

vidas de las personas usuarias de esos servicios, especialmente por sus consecuencias en los sectores de población más vulnerables, *“de modo que el juicio ciudadano sea una parte sustancial que indique la viabilidad de la política, dentro del proceso de Reforma del Estado.”*<sup>5</sup>

### **Concepto de Trato ciudadano y democracia: Relación entre la Defensoría de los Habitantes y las Contralorías de Servicio**

El respeto por derechos humanos y el reconocimiento eficaz y la plena garantía efectiva de los derechos básicos de todo ser humano, son inherentes al ejercicio de la democracia y a la manera de interactuar que tienen los habitantes en el sistema democrático.

Esta forma de relacionarse los habitantes y el Estado siempre ha sido una preocupación recurrente en la Defensoría de los Habitantes. Es así como en el Informe Anual correspondiente al período 1999-2000 se desarrolló el tema del trato ciudadano identificado como *“el hilo conductor que cruza transversalmente todos los temas”*<sup>6</sup>, que en su momento abordaba el Informe y ligado a esa vivencia cotidiana que las y los habitantes (miembros de la sociedad sujetos de derechos y deberes) tienen con la democracia.

5 PNUD: op. cit., pág. 42.

6 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 1999-2000, pág. 23

Se caracterizó el trato ciudadano de dos maneras: “*el que se expresa a través de las interacciones diarias entre ciudadanos e instituciones denominado “trato personalizado” y aquel que alude a los compromisos y canales de comunicación gobernantes y gobernados*”<sup>7</sup>.

El trato personalizado es el que se deriva de la relación habitante-institución y se hace visible en la experiencia cotidiana del ejercicio de la democracia y es que en la medida que la democracia le apueste al diálogo con todos los grupos que integran la sociedad y en el tanto se disponga de instituciones que se relacionen día a día con las personas usuarias de sus servicios y se luche por fortalecer la institucionalidad con el fin de hacerlas más eficientes, se podrá lograr una sociedad que hace posible el pleno ejercicio de la ciudadanía integral, que implica el reconocimiento de la ciudadanía política, civil y la ciudadanía social.

Por otro lado “*el trato ciudadano colectivo se refiere a los complejos mecanismos que vinculan a los ciudadanos y sus representantes en el Estado, elegidos democráticamente*”<sup>8</sup>. En ese sistema los y las ciudadanas se sienten cada día menos representados y más alejados de sus gobernantes, sin embargo, a pesar del descontento, diversos actores sociales continúan apostado por su defensa, caracterizándolo como único marco en el que se nacionaliza y se democratiza el Estado y la sociedad.

Las Contralorías de Servicios son las llamadas a revertir esa pirámide que durante mucho tiempo sostuvo la relación con los y las habitantes en donde éstos eran vistos como súbditos, suplicantes de la buena voluntad de quien se encontraba detrás de una ventanilla o de un escritorio, olvidando que son ellos portadores de derechos civiles, sociales y políticos, con pretensiones legalmente sustentadas de ser tratados con plena consideración y respeto y de que *son la fuente y la justificación de la pretensión de mando y autoridad*<sup>9</sup>.

Tanto la Defensoría de los Habitantes, como las Contralorías de Servicio son instancias vigilantes de que ese compromiso cotidiano con el ejercicio democrático, se lleve a cabo de la mejor manera,

abriendo las puertas a la ciudadanía para que se exprese y canalice sus demandas de la forma más eficiente y eficaz.

El esfuerzo que la Defensoría de los Habitantes está realizando, para presentarle a las nuevas autoridades, un estado de situación de las políticas públicas y los derechos humanos, es una valiosa oportunidad para emprender nuevos retos y retomar el rumbo de compromiso y lucha por la elaboración de nuevas políticas y el fortalecimiento de otras.

## Elaboración de una política pública y las Contralorías de Servicios

En el Informe de Labores de hace dos años, se resaltó la importancia que, para el ejercicio del derecho de buen gobierno tenían las Contralorías de Servicios, relacionándolas principalmente con los procesos de transparencia y participación ciudadana ya que les permite a las personas participar de las estructuras del Estado, del go-

bierno y del sector público en todos sus niveles, por medio de la presentación de sus inconformidades, sugerencias y denuncias. Al mismo tiempo, le permite a las personas, luchar porque sean escuchadas y sus inconformidades asumidas a lo interno de las instituciones.

A su vez en el Informe de Labores 2008-2009 al relacionarlas con el tema de seguridad humana, se dijo con respecto a las Contralorías de Servicio, que al ser la seguridad humana un derecho humano que le permite a la persona desarrollarse plenamente en todos los campos de su vida, sin distinción alguna, el concepto las obliga a promover el diseño de políticas públicas que hagan viable y garanticen que las demandas de las y los habitantes relacionadas con la buena prestación de los servicios públicos, sean atendidas en forma eficiente y efectiva y que dichos servicios se brinden en forma equitativa, igualitaria y transparente, lo que implica apostarle al mejoramiento continuo de la gestión como un mandato indubitable de nuestro quehacer.

Mencionamos en el apartado anterior, algunas de las instancias que fueron creadas con la intención de avanzar en una dinámica de gestión de democracia más eficiente, eficaz, confiable, que a su vez posibiliten el diálogo, incluyan a diferentes grupos

*“Es deber de la Defensoría de los Habitantes, hacer un nuevo llamado a la red de instituciones que conforman el aparato estatal y sus funcionarios y funcionarias, para que mediante el buen trato, no se nieguen a someterse al control ciudadano y al control legal de sus acciones. Es necesario también llamar la atención a las nuevas autoridades para que a la hora de elaborar una política pública relacionada con la buena prestación del servicio ese sea el eje transversal de ella.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

7 Ibidem, pág. 24.

8 Ibidem, pág. 12.

9 PNUD, op. cit., pág. 56.

sociales para que encuentren soluciones a los problemas y desafíos de la democracia dentro de ella y no fuera.

Pareciera que todos esos esfuerzos no han sido suficientes y hoy hacemos un llamado para que mediante la construcción de una política pública que sea transversal, integrada, enfocada a brindar servicios de calidad, que al mismo tiempo sea capaz de identificar aquellas áreas prioritarias de intervención para la plena y efectiva realización de los derechos humanos por un lado y por otro lado, que logre establecer ese vínculo entre desarrollo humano y derechos humanos, tan necesario.

Una política pública en materia de calidad de servicios con enfoque de derechos humanos, tendiente a promover el desarrollo humano de las personas que hacen uso de esos servicios debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Definición de los derechos de los usuarios de los servicios públicos
2. Establecimiento de los deberes de los concesionarios de los servicios públicos.
3. Constitución de mecanismos procesales claros y ágiles para que el usuario demande las fallas en la prestación del servicio, igualmente herramientas procesales para que el concesionario infractor sea sancionado y el servicio público se reestablezca en condiciones de calidad para la persona usuaria.
4. Establecimiento de estándares de calidad
5. Creación de indicadores de gestión de la calidad de los servicios que permitan una constante evaluación.
6. Concreción de mecanismos de corrección oportuna de las fallas que originaron el malestar, lo que indica apostarle a la mejora continua.
7. Por último es importante establecer competencias exclusivas y excluyentes para que las instituciones ejerzan el control y generen responsabilidad.

Valga también este momento para llamar a reflexión, tanto a las autoridades de gobierno como sociedad civil e instituciones que conforman el aparato estatal sobre la necesidad sentida de elaborar una nueva agenda de reformas democráticas que generen nuevos espacios de autonomía nacional dentro de un proceso de globalización, a partir de los ámbitos regionales de cooperación e integración, en donde también se contemplen espacios de participación ciudadana y de decisión democrática esencialmente nacionales.

## Los grandes retos de las Contralorías de Servicios para la implementación de

*“Mientras el desarrollo humano puede ser adoptado de manera discrecional por los gobiernos, alegando falta de disponibilidad de recursos o porque se adopten de manera prioritaria otras metas, los derechos humanos, en cambio, son exigibles en todo momento, por lo que los Estados están obligados a brindar condiciones para su pleno respeto, cumplimiento y realización.”*  
Defensoría de los Habitantes, 2010.

### la política pública

- La elaboración, análisis y discusión de una propuesta de política pública que sistematice, priorice, ejecute y evalúe la prestación del servicio público, con un enfoque de mejora continua, tomando en cuenta las características que demanda una buena prestación del servicio para que el Estado la asuma no solo como una obligación a la hora de brindarlo, sino que los y las habitantes lo exijan como un verdadero derecho.
- La elaboración de una estrategia de coordinación diseñada con el fin de integrar esfuerzos y evitar duplicidades entre la Defensoría y las Contralorías de Servicios. El establecer vínculos de intercambio y una real y verdadera coordinación no solo inter-contralorías, sino entre éstas y la Defensoría de los Habitantes, ayudará a responder de manera más efectiva y eficaz a los compromisos que hemos adquirido con los y las habitantes, siendo vigilantes y ejerciendo nuestra labor de control de la calidad de los servicios que brindan nuestras instituciones.
- Velar por el cumplimiento de ejecución de la Ley 8220 Ley de Simplificación y Protección al ciudadano de exceso de trámites como instrumento importante al servicio de las Contralorías de Servicio.
- Ser verdaderas promotoras y defensoras de los derechos humanos de los y las habitantes a lo interno de sus instituciones mediante procesos de capacitación dirigidos a los funcionarios que impliquen el reconocimiento de los derechos de los y las usuarias de sus servicios, también velar por la implementación de leyes y regulaciones que son pre-

existentes, claras, disponibles y presentadas en forma amigable a los y las habitantes.

- Promover en sus instituciones procesos de mejora continua que permitan elevar la calidad y buen desempeño institucional, lo que incide también en una mejora de calidad de vida de los y las habitantes por medio de la adopción de instrumentos que incentivan estos procesos tales como: las Cartas de Compromiso, someterse a prácticas de autoevaluación que fomenta el Premio Nacional a la Calidad, lo mismo que al reconocimiento a las prácticas promisorias.

En la medida que las Contralorías de Servicio estén conscientes de la responsabilidad encomendada como órganos de control, comprometidos con el papel de rescate de la credibilidad de los y las habitantes en la institucionalidad costarricense, mediante la atención de sus denuncias, inconformidades, quejas, sugerencias, estaremos contribuyendo al respeto de los derechos y la dignidad de las personas y por otro lado, estaremos *“amparando sus resoluciones dentro de un mando legal aprobado mediante normas democráticas”<sup>10</sup>, lo contrario sería permitir que a lo interno de nuestras instituciones se institucionalice el maltrato ciudadano”*.

## Una deuda pendiente

La discusión y aprobación del Proyecto Ley de Fortalecimiento de las Contralorías de Servicio por parte de la Asamblea Legislativa dotará de mayor estabilidad y legitimación a estas instancias de control para realizar los objetivos encomendados.

Con ello, el Estado costarricense estará reiterando el compromiso de continuar profundizando en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y en la potencialización de una verdadera cultura política que presupone no solo la creación y el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana como las Contralorías de Servicio, lo que implica el compromiso con aquellas personas más desfavorecidas y vulnerables e implica también por parte de los y las habitantes actitudes decididas a confrontar los problemas y desafíos que se generan, ya que estamos conscientes al igual que menciona Dante Caputo de que *“no hay malestar con la democracia, pero sí malestar en la democracia y para resolverlo es indispensable hacer uso del instrumento máspreciado que ella nos brinda: la libertad.”<sup>11</sup>*

Como integrantes que somos de la institucionalidad costarricense tenemos el deber ineludible de mantener el ideal de la democracia, promoviéndola y haciéndola cada día más creíble dentro del marco de libertad, compromiso, igualdad y equidad que nos ofrece nuestro sistema democrático.

<sup>10</sup> Ibidem, pág. 63.

<sup>11</sup> Citado en: PNUD: op. cit., pág. 19.

# Capítulo II

## Informe de Gestión

# Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

## Ámbito de Competencia.-

La Defensoría de los Habitantes, como órgano de control, ha sido encargada de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes frente a las actuaciones materiales, actos u omisiones de las instituciones que conforman el Sector Público, velando porque se ajusten a la legalidad, y la justicia, al tiempo que debe promocionar y divulgar los derechos humanos.

Para tales propósitos, la Institución ha realizado importantes esfuerzos encaminados a garantizar que toda la población del país pueda acceder a sus servicios sin enfrentar mayores obstáculos, disponiendo de todos los medios y recursos que estén a su alcance –vías de presentación de denuncias o consultas, oficinas en las regiones periféricas del país, realización de actividades de promoción, divulgación y para recepción de denuncias en comunidades de difícil acceso, entre otros-.

De tal forma, en el organigrama institucional se ha incluido la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, dependencia a la que se le atribuye la responsabilidad de atender y recibir de las y los habitantes, sus quejas, reclamos, consultas o denuncias, determinar si puede o no la Defensoría intervenir ante lo expuesto, y comunicar al/la habitante el trámite que se seguirá para atender su petición o bien, orientarle sobre la forma e instancia a la que debe acudir para que su situación sea atendida y/o resuelta:

- recibir las quejas que se presenten ante la Defensoría;

- iniciar el trámite de apertura del expediente respectivo cuando se determine que el asunto planteado está dentro de la competencia de la Institución;
- declarar, mediante resolución motivada, de la admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas así como la apertura del respectivo expediente cuando corresponda;
- orientar y evacuar las consultas que formulen los habitantes sobre trámite y procedimientos para interponer quejas ante la Defensoría;
- orientar al habitante sobre el trámite a seguir y autoridades o dependencias a que debe dirigirse cuando las quejas sometidas a conocimiento de la Defensoría se declaren inadmisibles;
- *atención inmediata*, en coordinación con las Direcciones de Defensa, de asuntos que por su naturaleza requieren urgente intervención de la Institución; y,
- colaborar con la Dirección de Promoción y Divulgación en las actividades de defensa programadas.

## 1. Resoluciones de Admisibilidad.-

Conforme lo refleja el nombre de la Dirección, una de sus actividades principales es la *declaración de admisibilidad* de las solicitudes de intervención, que consiste en una notificación formal preparada por el/la profesional de Admisibilidad a cargo de la revisión y análisis inicial, y suscrita por parte del Director/a de Admisibilidad, en la cual se le informa a la persona interesada que el caso se va a investigar, la Dirección de Defensa encargada de ese trámite, en qué consiste el procedimiento a seguir, y

se le facilitan el número de expediente asignado y el número de teléfono donde podrá comunicarse para averiguar sobre el avance en la gestión.

## 2. Declaratoria de Inadmisibilidad.-

Cuando el asunto sometido a conocimiento de la Defensoría no puede ser atendido por ella, sea porque no responde a una actuación material, acto u omisión de alguna institución pública o, porque ya existe resolución en firme emitida por los Tribunales de Justicia que define el asunto como *cosa juzgada*, no procede la intervención de la Defensoría, situación que debe ser explicada al/la habitante mediante una *resolución de inadmisibilidad*.

Respecto de las inadmisibilidades, es válido destacar lo dispuesto en el artículo 46 del citado Reglamento:

*“La inadmisibilidad de las quejas, reclamos o denuncias deberá declararse por acto motivado el cual será debidamente notificado al interesado. Si el Defensor de los Habitantes de la República así lo considera, en caso de que la queja, reclamo o denuncia no sea admitida, podrá orientarse al quejoso sobre las vías oportunas para reclamar sus derechos o gestionar lo que corresponda.”*

En no pocas ocasiones, de previo a definir si el asunto es admisible o inadmisibile, se deben realizar diversas gestiones informales y formales, para obtener una mayor claridad y comprensión del mismo, a fin de fundamentar apropiadamente la resolución a emitir. En ese sentido, tales gestiones se resumen a continuación:

## 3. Gestiones sumarias de defensa.-

Están conformadas por todas aquellas gestiones informales (vía telefónica, correo electrónico) y/o formales (notificaciones por escrito por medio de las que se requiere información concreta a la institución denunciada) que realizan las y los profesionales de Admisibilidad en los casos en que estiman necesario contar con mayor información o aclarar algunos puntos fundamentales para definir las competencias de la Defensoría en relación con el asunto planteado. Asimismo, pueden efectuarse partiendo de la consigna de que la complejidad del asunto permite su atención y eventual solución desde la misma Dirección de Admisibilidad, brindando un trámite expedito y efectivo a lo solicitado por el y la habitante.

Además, los resultados obtenidos a través de esas gestiones, en ciertas ocasiones conllevan a la conclusión de que, si bien es cierto el asunto se enmarca dentro del ámbito de competencias de la Defensoría, no refiere a una afectación producto de irregularidad u omisión en el funcionamiento de alguna institución pública, lo que se traduce en la obligación de declarar la improcedencia de su intervención respecto a esa solicitud.

## 4. Traslados de solicitudes a otros órganos de control.-

Algunos asuntos, si bien hacen referencia a la vulneración de derechos por parte de una institución pública, por competencia directa, corresponden ser atendidos en primera instancia por algún otro órgano de control, llámese Contraloría General de la República, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Contraloría de Servicios de la institución, entre otros. Al evidenciar que la situación no ha sido planteada ante el órgano respectivo, la Dirección de Admisibilidad realiza un traslado formal del asunto a la misma, para que atienda y resuelva el asunto de conformidad con las potestades que le han sido conferidas.

En estos casos, se le solicita al órgano que mantenga informada a la Defensoría de las acciones y hallazgos que se obtengan, y se le recomienda al/la habitante que de presentarse alguna dilación injustificada o irregularidad por parte de esa entidad, acuda nuevamente a la Defensoría para garantizar la efectiva y oportuna resolución de su caso.

En general, indistintamente de la gestión que el o la profesional de Admisibilidad realice, siempre se procura que la persona interesada comprenda los procedimientos y razones por las que se define un determinado curso de acción, lo cual consiste en ese esfuerzo por educar, asesorar y orientar a las y los habitantes sobre sus derechos y particularmente, en relación con el funcionamiento de las instituciones del Sector Público.

## 5. Atenciones inmediatas.-

En la medida en que la Dirección de Admisibilidad brinda la primera respuesta al habitante que acude a la Defensoría, necesariamente está obligado a constituirse en un departamento ágil, activo y de pronta respuesta. En este orden de ideas, la revisión y abordaje de cada denuncia debe ser diligente y aprovechar todos los medios legales, técnicos, administrativos y tecnológicos disponibles.

En ese sentido, con frecuencia las y los habitantes presentan solicitudes de intervención que requieren de un especial celeridad, ya que refieren a situaciones en que la vulneración de derechos y sus consecuencias podrían ocasionar daños irreparables a la persona. Estos casos son denominados “*atenciones inmediatas*”.

Con el propósito de ejemplificar la tramitación diaria de las *atenciones inmediatas*, se presentan a continuación algunos casos gestionados bajo esta modalidad.

- **“Necesitamos agua”<sup>1</sup>**

El 17 de marzo del año en curso se atendió vía telefónica (3:20pm) a un habitante quien requirió la intervención de la Defensoría, pues en su casa y la de otros vecinos tenían alrededor de 15 días sin servicio de agua potable, a causa de unos trabajos, aparentemente mal efectuados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

Ante este llamado y dado lo indispensable que es este servicio para el ser humano, el día 18 de marzo a las 8:20am se iniciaron las gestiones vía telefónica ante el Centro de Atención al Cliente del ICAA, coordinando la atención del problema expuesto. Como resultado de esta gestión, a las 11:30am, casi tres horas después, por medio de correo electrónico recibido en esta Defensoría se informa que ya está una cuadrilla del ICAA realizando los trabajos correspondientes.

- **“¿Y mi derecho a la salud?”<sup>2</sup>**

El día 28 de enero del presente año, se recibió solicitud de intervención vía telefónica de una persona privada de libertad, quien se encontraba en el Centro de Atención Institución (CAI) de San Sebastián. El habitante manifestó que hacía 4 días tenía las glándulas inflamadas, lo cual le molestaba a la hora de comer pues no podía tragar; además, señaló que tenía un hongo en un pie por contagio en los baños del Centro.

Agrega que a pesar de solicitar al oficial que lo apuntara en la lista para recibir la atención médica correspondiente, o para que al menos se le brindara una pastilla para calmar el dolor, el oficial le contestaba que solo en caso de que tuviera “*las tripas afuera*” sería atendido.

1 Caso atendido bajo solicitud de intervención no. 56938-2010-SI.

2 Caso atendido bajo solicitud de intervención no. 53449-2010-SI.

En virtud de esta aparente violación al derecho a la prestación de los servicios de la salud, el mismo día, una profesional de admisibilidad contactó médico del CAI de San Sebastián, quien a partir de la información suministrada, indicó que llamaría al habitante para valorar su condición. Al día siguiente, por parte de la Defensoría se consultó nuevamente por teléfono con el Dr. Palma sobre la situación, e informó que ya lo había valorado, que efectivamente presentaba un cuadro gripal por lo que lo habían inyectado y brindado medicamentos para el reestablecimiento de su salud; con lo anterior, se dio por satisfecha la pretensión del habitante y en plazo inmediato.

- **“¡Otro privado de libertad sin atención médica!”<sup>3</sup>**

El día 3 de mayo de 2010 se atiende vía telefónica a una persona privada de libertad, quien se encuentra desde hace 20 días recluida en un calabozo en el Centro de Atención Institucional de Liberia. Debido a su cautiverio se ha sentido muy mal de salud, con dolores en el cuerpo y cabeza, además ha tenido fiebre, pero no ha recibido la atención médica requerida.

En virtud de lo expuesto por el habitante, inmediatamente una profesional de la Dirección de Admisibilidad se comunicó vía telefónica al CAI de Liberia, logrando conversar Director del centro, quien informa que al habitante sí se le ha estado brindando atención médica, debido a que se ha estado autoagrediendo; no obstante, afirma que verificará el estado de salud del mismo y que en caso de así requerirlo, se le suministrará la atención médica que corresponda.

En fecha 4 de mayo se contactó vía telefónica nuevamente, para conocer la situación actual respecto a la solicitud del habitante, indicando que el privado de libertad había recibido la atención médica minutos después de la primera gestión telefónica de la Defensoría, respuesta con la cual se dio por cumplida satisfactoriamente la pretensión del habitante.

- **Del CAI al Hospital<sup>4</sup>**

Una profesional de admisibilidad atendió la solicitud de intervención de un habitante que se encontraba privado de libertad en el CAI de Puntarenas, esto en fecha 23 de junio de 2009. Esta persona expone delicado estado de salud, pues tiene una hernia

3 Intervención registrada en el expediente número 59937-2010-SI.

4 Reseña corresponde al trámite realizado en atención a la solicitud de intervención 42070-2009-SI.

en el estómago, por lo que tiene muchos dolores e inflamación; al respecto, denuncia que se le ha negado la atención médica que requiere para aliviar su malestar.

Ante la exposición del habitante, la profesional de esta Defensoría se comunica vía telefónica a la Enfermería del CAI, quien afirma conocer el caso del habitante cuenta con cita programada para el mes de octubre de 2009 en el Hospital Monseñor Sanabria, pues allí tiene control.

Se le solicitó se valorara su condición actual. Por lo tanto, en fecha 25 de junio se consultó nuevamente vía telefónica, informando el señor Vargas que no se le había brindado la atención el día 24 de junio pues la doctora había tenido que salir de emergencia, pero que ya estaba anotado para ser atendido ese día a la 1:00pm.

Al día siguiente, 26 de junio, se continúa con el seguimiento al caso del habitante y el enfermero Óscar Vargas comunicó que se había atendido al habitante hasta ese día pues la doctora no había podido los dos días anteriores. Como resultado de la atención, la doctora le colocó una venda elástica en el estómago al habitante y coordinó con el Director del CAI para que el jueves 1º de julio fuese trasladado al Servicio de Urología del Hospital Monseñor Sanabria, pues presentaba otros problemas de salud que requerían atención especializada.

• **¡Me duele y falta mucho para el examen!-<sup>5</sup>**

Una habitante se presenta en la Defensoría a requerir su intervención en fecha 24 de marzo de 2010, ya que desde el 11 de noviembre del año anterior tiene una referencia para que se le realice un examen en los riñones en la Clínica Moreno Cañas, pero la cita fue programada hasta para el 15 de junio de 2010, lo cual considera puede poner en riesgo su salud pues está enfrentando muchos dolores.

Comprendiendo la situación de la habitante y la intención de prevenir un daño irreparable en su salud, una profesional de admisibilidad se comunicó vía telefónica el mismo 24 de marzo con la Dirección Médica del centro de salud, a quien le expuso el caso y solicitó colaboración para que se considerara la posibilidad de atender a la habitante en una fecha más próxima. Como resultado de esta gestión, la funcionaria Ulloa pidió que se le indicara a la habitante que se presentara el viernes 26 de marzo 10 minutos antes de las 7:00am a la Dirección

5 Asunto fue registrado con el número de solicitud 57388-2010-SI.

Médica y que consultara por ella, pues tomaría las medidas respectivas para que el médico del servicio le realizara el examen.

Lo comunicado por parte de la Dirección Médica de la Clínica, le fue informado a la habitante, quien agradeció la intervención de la Defensoría y afirmó que cumpliría con lo recomendado.

• **¡Sáquenme del pasillo!-<sup>6</sup>**

Vía telefónica fue recibida (el 18 de noviembre de 2009) una solicitud de intervención de una habitante que se encontraba internada en el Hospital San Rafael de Alajuela desde el 14 de noviembre de 2009, debido a que se sufrió una fractura en su tobillo izquierdo, por lo que la deben operar, sin embargo, está en una camilla en el pasillo frente a cirugía menor y más allá de su ubicación, le preocupa el que tiene una hija de 6 meses de edad a la cual debe alimentar, siendo que como no se la pueden llevar al Hospital, ha solicitado al médico especialista que le de la salida mientras programan la cirugía y así poder atender a su hija, pero esa petición ha sido denegada.

Por lo tanto, requiere que la Defensoría intervenga para que por parte del Hospital se le resuelva esta situación cuanto antes, en virtud de lo cual, vía telefónica una profesional de admisibilidad se comunicó con una funcionaria de la Contraloría de Servicios del centro médico, quien afirmó que el Servicio de Emergencias estaba colapsado y no tenían camas, pero que investigaría para ver de qué forma podía ayudar a la habitante.

Horas después de esa primera consulta, se recibió llamada de la funcionaria de la Contraloría de Servicios manifestando que el día 19 de noviembre la paciente sería ubicada en la primera cama que se desocupara, ya que en horas de la tarde se había desocupado una pero se la habían cedido a una persona adulta mayor con una fractura en la cadera.

Finalmente, el día 19 de noviembre se llamó a la habitante para conocer su situación y ésta informó que en la noche del día anterior había sido pasada al salón, por lo que su pretensión había sido resuelta.

Los casos y trámites reseñados, son una muestra clara de lo que usualmente se valora por parte de las y los profesionales de la Dirección de Admisibilidad como *atención inmediata*, al tiempo que se refleja

6 Trámite realizado y registrado bajo el número 50250-2009-SI.

la celeridad con que son gestionadas, así como su efectividad en procura de un resultado favorable a los intereses y derechos de las y los habitantes.

De esta forma, se puede afirmar que la mayoría de los casos que “califican” como atención inmediata refieren a violaciones a los derechos de las y los habitantes en materia de salud, acceso a los servicios públicos (principalmente agua y electricidad), integridad física, entre otros. Del mismo modo, grupos vulnerables de la población como personas privadas de libertad, personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, las situaciones de afectación a sus derechos e intereses son prioritaria y cuidadosamente valoradas por la Dirección de Admisibilidad, a fin de garantizar una eficaz y pronta respuesta ante sus solicitudes de intervención.

Es menester destacar además, que la satisfacción de las y los habitantes en virtud de esos resultados ágiles y positivos se constituye en uno de los principales aportes al fortalecimiento de la confianza que en general la población ha depositado en la Defensoría de los Habitantes, lo que a su vez, se constituye en un factor fundamental de motivación para las y los profesionales de Admisibilidad, al asumir día a día las funciones que les han sido encomendadas por ley.

## 6. Ampliando las estrategias de intervención: *inspecciones oculares.*

A partir de la experiencia que representan más de 16 años de trabajo, la Dirección de Admisibilidad ha venido implementando nuevas estrategias de investigación para favorecer la celeridad y el esclarecimiento de la situación expuesta por el o la habitante al requerir la intervención de este órgano de control. Particularmente, en los últimos años se ha constatado la importante contribución del “trabajo de campo”, para el buen desarrollo de la intervención, considerando el marco de agilidad, efectividad y prontitud con que deben ser cumplidas las funciones de la Dirección.

En atención a este marco de celeridad y eficacia que debe consumir la labor de esta Dirección, las y los profesionales de Admisibilidad han incluido entre sus gestiones, la realización de inspecciones en el sitio de los hechos, con el propósito de contar con criterios e información recabada directamente por la institución, que permita una comprensión y atención más precisa y objetiva del asunto en cuestión. Estas gestiones son debidamente registradas en un acta elaborada por el o la profesional a cargo de la investigación y que se conserva en el expediente físico correspondiente.

Asimismo, se reconoce en esta práctica la oportunidad que representa como espacio de interacción directa entre las y los profesionales de Admisibilidad<sup>7</sup> y

- las y los funcionarios de la institución denunciada encargados de atender y emitir una resolución respecto a la problemática expuesta, así como con
- el/la habitante, pues en la mayoría de las ocasiones a éste se le hace partícipe de la gestión.

En consonancia con lo anterior, además de esa información oportuna para el desarrollo, o bien, el cierre de la intervención, se pueden señalar otros valores agregados de gran relevancia para el trabajo de la Defensoría:

- una mayor satisfacción por parte del o la habitante ante el interés demostrado por la institución ante su solicitud, al punto de trasladarse al sitio de los hechos y permitir un intercambio menos formal y más cordial,
- la posibilidad de direccionar con mayores elementos y mejores criterios el curso de la investigación y propiciar la eventual solución de a la problemática en cuestión, al facilitar información de interés recaba directamente y,
- un acercamiento personal en condiciones de cooperación y coordinación con las y los funcionarios de las instituciones del sector público, definiendo precedentes para futuras intervenciones.

En la práctica, como se demostrará más adelante, el resultado de las inspecciones puede implicar dos efectos para la intervención que se lleva a cabo y cada uno de los cuales, puede deberse a su vez, a dos motivos diferentes:

<sup>7</sup> Aunque debe acotarse que en algunos casos, en la inspección únicamente participa personal de la Dirección de Admisibilidad.

## 7. Conclusión del trámite:

1. Porque se ha comprobado la inexistencia<sup>8</sup> de la situación expuesta por el/la habitante o bien,
2. debido a la verificación de que la institución competente<sup>9</sup> efectuó las obras necesarias para subsanar el problema referido.

### • El reforzamiento de las acciones encaminadas al esclarecimiento de los hechos:

1. Ante la constatación de lo denunciado por el o la habitante —e incluso de hechos o circunstancias lesivas adicionales— o bien,
2. por la confirmación de que la institución no ha actuado según lo informado (ya sea que no ha realizado obra alguna o que lo ejecutado es insuficiente).

En virtud de la información tan importante que se obtiene con la realización de las inspecciones oculares y también en consideración a la particularidad de algunos casos, esta gestión en particular se convierte en la principal estrategia dentro del trámite de una determinada solicitud de intervención

Es por lo anterior que esta estrategia de investigación se ha incluido paulatinamente como uno de los principales trámites realizados por las y los profesionales de Admisibilidad para la atención de las solicitudes de intervención a su cargo.

### • Recepción de SI's por medio de internet.-

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, las y los habitantes del país pueden plantear sus consultas, quejas, reclamos o denuncias de forma verbal o por cualquier medio escrito.

En ese sentido, uno de los medios escritos que se puede emplear para la presentación de denuncias es el internet, vía correo electrónico. Ya sea remitiendo directamente su inquietud a la dirección electrónica [defensori@dhr.go.cr](mailto:defensori@dhr.go.cr) o bien, completando el formulario de denuncia que se encuentra en el sitio oficial en internet de la Defensoría: [www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr), las y los habitantes disponen de este recurso

<sup>8</sup> Entendiendo "inexistente" como la ausencia de la afectación en si misma, o bien, que existiendo no sea producto de un acto, actuación material u omisión por parte de alguna institución pública y que por lo tanto, no proceda la intervención de la Defensoría.

<sup>9</sup> Cabe hacer la salvedad de que en algunos casos la solución del problema es realizada por el o la habitante propiamente, o por terceros a instancia de éste.

para requerir la intervención u orientación de este órgano.

Por medio del correo electrónico se reciben denuncias y consultas referentes a distintos temas, algunos de los cuales son competencia de la Defensoría, otros se enmarcan en el ámbito de competencia de órganos e instancias de control como la Comisión Nacional del Consumidor, la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, como también los hay de índole meramente privado.

La utilización de esta vía para acudir a la Defensoría se ha incrementado paulatinamente, siendo que en la actualidad, se reciben alrededor de 100 correos (con consultas, denuncias, quejas y reclamos) por semana.

### • De la atención de los "emails".-

Los asuntos expuestos a la Defensoría vía correo electrónico son tramitados de la misma forma en que se tramitan los recibidos de manera verbal (en forma personal o telefónica) o por las otras vías escritas (por carta o por fax). Es decir, se registran los datos de la persona y lo planteado por ella en el Sistema de Gestión Documental —sistema operativo de trabajo donde adquieren la denominación de *solicitud de intervención "SI"*— y posteriormente, se efectúa el trámite que requiera de acuerdo con la naturaleza de lo manifestado.

Puntualmente, una vez recibido el *email* y generada la *SI*, se procede a contestarle al habitante por la misma vía, sea informándole que el caso es trasladado para el trámite correspondiente o por el contrario, para señalarle las competencias de la Defensoría de los Habitantes y recomendarle la institución a la que puede —o debe— acudir en virtud de que el asunto se enmarca dentro de la competencia de ésta; en algunos casos se le sugiere optar por una asesoría con un profesional en derecho.

Como se ha dejado entrever, no todos los asuntos que son puestos en conocimiento de la Defensoría pueden ser atendidos por ésta, ya que muchos se encuentran fuera de su competencia. Particularmente, solo entre el 30% y el 40% de las solicitudes recibidas por esta vía refieren a situaciones ante las cuales sí se puede actuar.

Estos casos son aprovechados para cumplir con la otra vertiente de la función del órgano defensor, la promoción, divulgación y educación en derechos humanos.

Es así como, vía correo electrónico se le informa al/la habitante sobre la función específica y los casos en los que procede o no intervenir. Del mismo modo, se procura explicarle claramente la institución a la que debe acudir y por qué, al tiempo que se le indica la forma y medios por los cuales se puede comunicar con la misma.

Sobre esta labor de educación realizada a partir del reconocimiento del auge que ha adquirido esta forma de comunicación, es importante destacar que no se brinda solo respecto al funcionamiento de la Defensoría, sino también, sobre el funcionamiento de las instituciones que conforman el sector público, orientación referente a trámites o asuntos que deben ser ventilados en vía judicial.

Finalmente, valga rescatar que a lo largo del presente informe, se ha dejado entrever el esfuerzo que las y los profesionales de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata realizan para que las acciones que desarrollan en el cumplimiento de sus funciones, se ajusten a los criterios de celeridad y eficacia, con el propósito de garantizar una defensa ágil y oportuna de los derechos e intereses de las y los habitantes.



# Defensoría de la Mujer

## I. **Ámbito de Competencia de la Defensoría de la Mujer**

La Defensoría de la Mujer es una área especializada de la Defensoría de los Habitantes para la defensa de los derechos de las mujeres, que asume su quehacer desde los derechos humanos con perspectiva de género, con el fin de evidenciar las situaciones que enfrentan las mujeres por su condición de tales y contribuir en la eliminación de la violencia y discriminación que sufren.

El objetivo de defensa y ampliación de sus derechos se lleva a cabo por medio de la atención de consultas y denuncias, procesos de investigación, resolución de denuncias, análisis de la normativa, apoyo a iniciativas de otras organizaciones y mediante la promoción de sus derechos a través de procesos de capacitación, información y de difusión de los derechos humanos de las mujeres, así como a través de la incidencia en los procesos de formulación de nuevas leyes y reforma de las existentes.

Para el logro de las metas institucionales se articula, coordina y potencia la labor con otras entidades estatales y no gubernamentales, mediante Comisiones de Trabajo interinstitucionales, con organismos internacionales y de la sociedad civil, así como personas independientes. La Defensoría de la Mujer ha procurado servir de herramienta de convergencia y encuentro para el adelanto de los derechos de las mujeres.

Se atienden las voces de las mujeres, con sus denuncias, con el objetivo de evidenciar el carácter estructural de la discriminación, y las responsabilidades del Estado como garante de los derechos de las mujeres.

Durante este período, la Defensoría de la Mujer conoció de múltiples solicitudes de intervención y consultas, de las cuales 302 requirieron investigación formal, lo que implicó un aumento de 6% en relación con el año anterior.

El 35% de los casos refieren al tema de hostigamiento sexual, siendo el que ocupa la mayor cantidad de denuncias y acciones institucionales, la mayoría de ellas derivadas del seguimiento que impone el artículo 7 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo; en segundo lugar, se conoció de la violación a los derechos de salud de las mujeres, lo que contempla deficiencia en la prestación del servicio de salud, violaciones con ocasión de la atención de la maternidad y maltratos, que representan un 29.4%; en tercer lugar, se ubica la violación a los derechos de las mujeres privadas de libertad, tema que viene en sostenido aumento, principalmente por el acceso a salud y condiciones deficientes en la infraestructura del centro y del área de casa cuna, que es donde permanecen las privadas de libertad junto con sus hijos e hijas menores de edad, y el cuarto lugar responde a las denuncias por violación a los Derechos Laborales, en la que la discriminación en el empleo con ocasión de la maternidad ocupa la mayor cantidad de quejas.

## II. Diversos Ámbitos de Intervención de la Defensoría de la Mujer

### a. Ámbito Laboral

- Mujeres trabajadoras y responsabilidades familiares: Hacia una reforma laboral de maternidad, paternidad y corresponsabilidad social del cuidado.

En el Informe rendido el año anterior, la Defensoría acotó que durante el año 2008 se presentaron en la Asamblea Legislativa varios proyectos de reforma al Código de Trabajo sobre el tema de la maternidad, que pretendían una modificación a las licencias de pre y post parto, la lactancia, el financiamiento de las licencias, el plazo, y el reconocimiento de otras necesidades de las mujeres a partir del parto.

Esas iniciativas de reforma<sup>1</sup> 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 esta Defensoría estimó en su momento, al igual que otras organizaciones, que se requería una propuesta distinta para abordar el tema de la maternidad-paternidad y los derechos laborales.

La Defensoría consideró que la reforma debía ser integral y partir de las necesidades y realidades de las mujeres. De igual forma, estimó que la propuesta debía adecuarse de manera coherente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al contexto y realidad actual en el que esa normativa será aplicada, sin desconocer las posiciones y criterios de los diferentes sectores. Se imponía entonces, un proceso de construcción de la reforma que visibilizase los derechos, las realidades y las respuestas a las necesidades actuales de las mujeres.

A partir de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes ha coordinado, a través del área de la Defensoría de la Mujer, una comisión interinstitucional e interdisciplinaria que se ha ocupado en revisar las voces de las mujeres en las solicitudes de intervención de defensa de derechos que hacen ante nuestra institución, los avances existentes en la jurisprudencia nacional, en la normativa reglamentaria y en las prácticas administrativas tendientes a garantizar los derechos laborales de las mujeres. Esta comisión de trabajo ha estado integrada por expertas a título personal y como representantes de CEFEMINA, ANEP, INAMU, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Fundación Friedrich Ebert.

<sup>1</sup> Proyectos contenidos en los expedientes legislativos número: 16794, 16733, 16563, 16614, 17105 y 16754.

El proceso de construcción de una propuesta se alimentó de las denuncias presentadas ante la Defensoría por las mujeres trabajadoras, quienes dan cuenta de la necesidad de fortalecer los mecanismos de estabilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo y en período mínimo de lactancia, de impedir que estos derechos se reduzcan a la mitad, y que el acceso a la justicia se fortalezca, particularmente mediante un mayor apoyo de las instancias estatales que tienen a su cargo la competencia de la supervisión del fuero laboral de las mujeres embarazadas.

También, las voces de las mujeres ante esta Defensoría han dado cuenta de las necesidades de las mujeres trabajadoras, que han procreado niñas o niños con alguna condición de salud integral que requiere de atención especial, y que no encuentran en el ordenamiento jurídico actual ninguna mención que les posibilite a esas mujeres/madres mantenerse en el empleo y atender las necesidades de sus hijos e hijas.

Finalmente, la sociedad en su conjunto requiere de manera urgente avanzar hacia una corresponsabilidad del cuidado, donde tanto el Estado como la parte patronal contribuyan solidariamente al cuidado de los hijos y las hijas de las y los trabajadores, mediante plataformas que, garantizando el bienestar y desarrollo de los niños y las niñas, permitan y favorezcan la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral. Una respuesta oportuna a las realidades de los hombres y las mujeres trabajadoras de la sociedad actual costarricense debe abrirse espacio en el marco del Derecho Laboral.

A partir del trabajo realizado durante un año, la comisión de trabajo en pos de una propuesta integradora de reforma al Código de Trabajo, con el fin de conciliar lo reproductivo y lo productivo.

La propuesta es de reforma incluye el artículo 70 del Código de Trabajo para que se prohíba explícitamente a la parte patronal la exigencia de prueba de embarazo a las mujeres para acceder al trabajo o para permanecer en él. Esta reforma responde a las múltiples denuncias recibidas ante el Ministerio de Trabajo y es conteste con la obligación patronal de respeto a la intimidad de las mujeres, y de erradicación de las malas prácticas laborales que favorecen la discriminación de las mujeres trabajadoras.

La situación del fuero de protección contenida en los artículos 94 y 94 bis del Código de Trabajo es que las reglas de protección del empleo de la trabajadora embarazada y de prohibición del despido -con la excepción de que se trate de la comisión de una

falta grave- se tramitan ante la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo; sin embargo, la garantía contenida en estos artículos se concreta con la orden de reinstalación de la trabajadora que emite directamente el Juzgado de Trabajo cuando la trabajadora denuncia el despido injustificado y el incumplimiento del procedimiento a través del Ministerio de Trabajo.

La realidad de las trabajadoras embarazadas o en período mínimo de lactancia, es el incumplimiento del fuero que da lugar a los despidos, en adición, ellas no cuentan con recursos o información para acceder a la vía judicial para exigir la garantía de sus derechos de forma expedita. El espacio administrativo es más amigable para las mujeres, quienes acuden a la Inspección General de Trabajo, pero tiene limitaciones en sus competencias que impide que puedan hacer directamente la reinstalación. Aunado a ello, las mujeres enfrentan dificultades y obstáculos para la obtención de la certificación médica donde consta el embarazo, el cual constituye el requisito de inicio del fuero de protección laboral, ya que deben pedir permiso a la persona empleadora para acudir al centro médico o para asistir al laboratorio privado y este permiso muchas veces es denegado.

De lo anterior se desprende la necesidad de reforma de los artículos mencionados, por ello, en la propuesta se reforma el artículo 94 y se establece que en caso que la parte patronal inicie el proceso especial de despido ante la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo, la suspensión de la trabajadora que se efectúe deberá hacerse con goce de salario mientras se resuelve el despido. Adicionalmente, se amplían las funciones de la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo para que sea en esa sede en la que se ordene la reinstalación de la trabajadora, y posteriormente la medida sea homologada por el Juzgado de Trabajo. Con ello se garantiza un acceso más expedito a la justicia en sede administrativa. Este fuero se extiende a las nuevas licencias especiales diseñadas en el artículo 95 del Código de Trabajo.

El artículo 95 vigente contempla la licencia remunerada de pre y post parto, la obligación patronal y de la Caja Costarricense del Seguro Social de cubrir dicha licencia por partes iguales, el período mínimo de lactancia, y la licencia en casos de adopción.

La propuesta es reformar el artículo 95 para que se establezca que el financiamiento de las licencias pre y post parto sean cubiertas en su totalidad por la Caja Costarricense del Seguro Social, -como abogó uno de los proyectos de ley en la agenda legisla-

tiva-pero restringido a los siguientes supuestos: trabajadoras aseguradas de las micro y pequeñas empresas debidamente inscritas en la Dirección de PYMES del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y así clasificadas por la CCSS, trabajadoras independientes aseguradas, con el tope del salario mínimo de ley; y trabajadoras domésticas aseguradas con el tope del salario correspondiente a dicha categoría salarial.

Se incluyen igualmente, licencias especiales –adicionales e inmediatas a la licencia ordinaria de post parto- a la madre o padre trabajador, hasta por un período de ocho meses cubierto por la CCSS y con el tope del salario máximo exento del impuesto sobre la renta, cuando se presenten, sujeto a presentación del certificado médico correspondiente, los siguientes supuestos que deberán contener: nacimiento prematuro, niñas y niños con discapacidad o necesidades especiales, niños y niñas con enfermedades crónicas y partos múltiples.

Se incluye, adicionalmente, la licencia parental fijada en 10 días hábiles y condicionada a que el padre conviva en el mismo domicilio de la madre, cubierta por la parte patronal y la CCSS por partes iguales, beneficio extensible para los casos de adopción.

En el tema de lactancia, contenido en el artículo 97, se recoge la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la Sala Segunda para indicar que las mujeres en período de lactancia disfrutarán de una hora antes o después de la jornada laboral con el fin de amamantar a su hijo o hija. Además, se establece que el período mínimo de lactancia podrá ampliarse hasta por un año con la presentación del certificado médico que así lo recomiende, con la obligación patronal de acondicionamiento de un espacio para la extracción de la leche y su almacenamiento, lo que sustituye la obligación existente del espacio para el amamantamiento, que nunca se pudo aplicar.

Finalmente, la propuesta incluye una definición de corresponsabilidad social del cuidado de niños y niñas, conteste con los principios propios de la seguridad social, y la entiende como solidaria y tripartita entre la parte patronal, la parte trabajadora y el Estado. Se contempla para la parte patronal, la obligación general de adecuación horaria para que el personal pueda atender las responsabilidades derivadas del cuidado de los hijos e hijas, así como la obligación de inversión en infraestructura o en las alternativas de cuidado existentes en la comunidad, de acuerdo con sus posibilidades económicas y siempre y cuando la empresa tenga más de 30 personas trabajadoras. La parte trabajadora tiene la obligación de contribuir solidariamente con los costos de las alternativas

de cuidado que se determinen con la parte patronal, de acuerdo con sus posibilidades económicas. La parte del Estado otorgará incentivos fiscales, subsidios o transferencias a la parte patronal, para la prestación del servicio de cuidado.

Todo lo anterior debe responder a las necesidades de los niños y niñas por lo que deben ser servicios de calidad que garanticen la atención integral de esta población, que se delimita entre los tres meses a los seis años, momento a partir del cual ya deben incorporarse a la educación formal.

En el proceso de discusión, elaboración y análisis de la propuesta de reforma se ha incorporado a la Organización Internacional de Trabajo (OIT) representada por la Oficina encargada de Género, dada la coincidencia de objetivos en el marco de la política de trabajo decente promovida por la OIT, que incluyen el mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres y la garantía de los derechos a la maternidad y a la corresponsabilidad social del cuidado, razón por la que se han coordinado acciones conjuntas para impulsar el proyecto en los diferentes sectores laborales.

El pasado 9 de marzo, en el marco de las actividades conmemorativas del Día Internacional de la Mujer, la Defensoría convocó a representantes de las organizaciones de mujeres, de organizaciones sindicales y a funcionarios y funcionarias públicas al Foro Taller: *“Hacia una reforma integral de los derechos de las mujeres trabajadoras, en licencias de maternidad y corresponsabilidad en el cuidado”*, con el fin de presentar la propuesta elaborada y realizar una reflexión conjunta. La jornada se realizó con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert e incluyó una mesa redonda sobre el tema: *“Mujeres trabajadoras: Una mirada para la conciliación de lo productivo y reproductivo.”*, en la cual participaron mujeres especialistas representantes de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), Observatorio de MIPYMES de la Universidad Estatal a Distancia, Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) y Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA).

De igual forma, la Defensoría ha conversado con representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), del Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social, en el grupo de empresarios y empresarias del Desarrollo de la Mujer Empresaria de la Cámara de Comercio, para la presentación de la propuesta, bajo el objetivo de incorporar estos temas en el debate nacional y recibir observaciones.

Recientemente, la propuesta fue presentada ante el Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, instancia que acordó acompañar el proyecto y contribuir con la incorporación de otros sectores para su discusión.

Finalmente, se presenta la propuesta a los representantes gubernamentales y las y los diputados entrantes con el fin de que se inicie un proceso de discusión político y legislativo que finalmente pueda traducirse en una herramienta para el adelanto de los derechos de las mujeres y de los niños y niñas, y coincidente con la propuestas de Red Nacional de Cuido propuesta por este Gobierno.

## b. Hostigamiento Sexual

- Hostigamiento sexual: Un avance en la legislación impone nuevos retos.

Cientos de personas, la mayoría mujeres, se han visto inmersas en un hecho violatorio a sus derechos humanos, un hecho de violencia que afecta su participación, permanencia y éxito en el ámbito laboral y educativo, cuyas consecuencias incluso trascienden al ámbito de sus relaciones familiares y su salud integral.

Dimensionar los verdaderos efectos del hostigamiento y hacerlos visibles ante una sociedad que los ha invisibilizado, ha conllevado 14 años de trabajo sostenido y constante desde esta Defensoría, que inician incluso antes de la vigencia de la ley.

En el ejercicio de sus labores, la Defensoría de los Habitantes ha llevado a cabo múltiples acciones que comprenden desde el trabajo individual con las víctimas en el marco de los procesos, la asesoría a los órganos de investigación, hasta la denuncia de los vacíos estructurales de la ley con el fin de mejorar los procedimientos y los mecanismos de la ley para que respondan de mejor manera a sus fines. Esto motivó una propuesta de modificación a la Ley que contó con el trabajo conjunto de esta Defensoría, ONG's, instancias gubernamentales y mujeres feministas expertas en el temas.

El proyecto de Ley consta de modificaciones a los artículos 2, 5, 7, 8, 9, 15, 22, 23, 29 y 31 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, N.º 7476, fue presentado por la Diputada Ana Elena Chacón y Patricia Quirós, y fue aprobado en primer y segundo debate por parte de la Comisión Plena II, que actualmente tiene pendiente su publicación. Las siguientes, son las modificaciones más significativas:

- **Inclusión de nuevos principios dentro del proceso.** El procedimiento de investigación de los casos de hostigamiento sexual no es estrictamente de naturaleza judicial, ni administrativa, ni laboral, sino que está caracterizado por una serie de principios rectores que le son propios, dada la especificidad del hecho. En ese sentido, la incorporación del principio pro víctima, con inversión de la carga de la prueba y la confidencialidad, contribuye de manera significativa a la investigación y análisis de las denuncias a la vez que constituye un elemento diferenciador de los procedimientos.
- **Exclusión expresa de la conciliación.** A pesar de que la Ley no contemplaba la figura de la conciliación, esta es una mala práctica muy utilizada para resolver de una manera simplista los procedimientos. Al favorecer la conciliación dentro del procedimiento administrativo, la víctima la acepta y con ello prevalece la impunidad, y se da una doble victimización en contra de quien puso la denuncia en tanto debe retractarse de sus afirmaciones iniciales. En ese sentido, la exclusión expresa de este instituto dentro del proceso responde a la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas y a evitar el uso de figuras jurídicas que no son adecuadas en el tema de violencia y hostigamiento sexual.
- **La prescripción.** La Defensoría ha insistido en que la prescripción no puede aplicarse en contra de los intereses de la parte más débil y en detrimento de la posibilidad de defensa de los derechos de las personas. La reforma consiste en que el plazo para interponer la denuncia se considerará de dos años y se computará a partir del último hecho consecuencia del hostigamiento sexual y la prescripción dentro del proceso se establece según lo establecido con el artículo 603 del Código de Trabajo.
- **Rol del Ministerio de Trabajo en los casos en el sector privado.** El Ministerio de Trabajo ha mostrado en estos catorce años de vigencia de la Ley, debilidad en la investigación y seguimiento a las denuncias presentadas por hechos presentados en el sector privado, razón por la cual se definió con mayor claridad sus competencias, las cuales son muy similares a las que ha ejercido la Defensoría de los Habitantes para el sector público.
- **Situación de las trabajadoras domésticas.** Este grupo de personas trabajadoras, en su mayoría mujeres, al convivir en la casa del patrono ven restringidas la interposición de denuncias por miedo a represalias. Por esta razón se establece un artículo para la tramitación de denuncias por parte de este grupo, y se define que deben acceder directamente a la vía judicial.
- **Aumento de las herramientas para el control que realiza la Defensoría de los Habitantes.** Se fortalece el seguimiento brindado al establecer la obligación de presentar no sólo los documentos que dan inicio y cierre del caso, sino también los interlocutorios.
- **Inclusión de las personas que han sido electas popularmente como susceptibles investigación y o eventual sanción por hostigamiento sexual.** La ley recién aprobada despoja de cualquier tipo de inmunidad a funcionarios y funcionarias que actualmente podían alegarla en razón del cargo.

Las modificaciones citadas dan lugar a la obligación de reforma de todos los reglamentos a la Ley 7476 existentes, según las especificidades de cada institución pública y privada, para lo cual se cuenta con un transitorio de tres meses. Esto impone grandes retos a las empresas, instituciones laborales y educativa y, particularmente a los órganos de control como la Dirección de Inspección y la Defensoría.

No obstante el avance señalado, es necesario destacar que hoy nos encontramos ante una acción de inconstitucionalidad en contra de la jurisprudencia del Principio de Presunción de Verdad iuris tantum en materia de acoso sexual, que se tramita bajo el expediente N° 09-007149-007-CO y en cuyo trámite se ordenó la suspensión del acto final de los procedimientos disciplinarios en los cuales se discuta su aplicación.

La Defensoría ha sostenido que la aplicación del Principio de Presunción de Verdad iuris tantum es vital ya que, desde la experiencia institucional, es claro que en la mayoría de los hechos denunciados las víctimas dan cuenta de que los actos son premeditados, se realizan en la clandestinidad, sin testigos presenciales o directos, por lo que para efectos del procedimiento sólo se cuenta sólo con elementos circunstanciales tales como el estado de ánimo, el miedo, y las referencias a terceros de los hechos. Ante ello, sólo con la prevalencia de la prueba indiciaria en concordancia con la jurisprudencia.

dencia de la Sala Segunda relativa al principio de Presunción de Verdad *iuris tantum*, que traslada la carga de la prueba a la persona denunciada, puede acreditar los hechos que dan cuenta del hostigamiento sexual y se pueden sancionar las conductas. Actualmente, la suspensión del dictado de la resolución final en los procedimientos de investigación de hostigamiento sexual en la que se aplica dicho principio, que data desde el 5 de junio de 2009, ha representado para las víctimas una compleja revictimización.

En este contexto, los órganos directores e instructores del procedimiento han solicitado criterio a la Defensoría y sobre el tema se ha señalado que se entiende que la orden de suspensión es de los actos en cuyo procedimiento se ha utilizado el principio de presunción de verdad *iuris tantum* para la evacuación de la prueba, en el sentido de que la prueba se basa en la declaración de la víctima y que es la persona denunciada quien está llamada a demostrar que el dicho de la persona denunciante no coincide con la realidad. De ahí que, debe concluirse el procedimiento de instrucción, y suspenderse el dictado de la resolución final que da por agotado la vía administrativa, incluso en el nivel de apelación, siempre que se aplique tratándose de despidos por hostigamiento sexual en el trabajo, la presunción de verdad *iuris tantum* a favor de la víctima, “por lo que es el supuesto acosador el llamado a desacreditar la respectiva denuncia”.

Asimismo, esta Defensoría ha hecho énfasis en que cuando la Sala Constitucional resuelva la acción de inconstitucionalidad los expedientes volverán a activarse, de tal manera que no aplica prescripción ya que el cómputo de la prescripción se suspende por el dictado de la resolución de la Sala y así debe señalarse por parte de la Administración.

### III. Ambito de la Salud:

Las políticas públicas, los programas y las acciones que se orientan a satisfacer el derecho a la salud de las mujeres necesariamente deben partir del derecho al acceso a los servicios de salud sin ninguna diferenciación arbitraria y violatoria del principio de razonabilidad, de igualdad y no discriminación, así como de la garantía a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos como parámetros de constitucionalidad.

La larga espera a que se ven sometidas las mujeres para la realización de un procedimiento quirúrgico que garantice su derecho a la salud reproductiva así como el predominio de normas restrictivas sin sustento jurídico y criterios objetivos, limitan su

derecho a la salud, debidamente garantizado en diversos instrumentos internacionales y nacionales en los que se ha enfatizado la obligación del Estado de proteger la salud de los y las habitantes por todos los medios a su alcance y en condición de igualdad.

En materia de salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS), definió desde 1948, la salud como: “...el estado de completo bienestar físico, mental y social, no simplemente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Esta definición fue reiterada en la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud, URSS, 1978 donde se la incluyó como un derecho humano fundamental.

Para el caso específico de la protección del derecho a la salud de las mujeres, el artículo 12 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), 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 los servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a planificación familiar”.

Las situaciones denunciadas e investigadas por la Defensoría dan cuenta de acciones y omisiones por parte de la Caja Costarricense de Seguro social que hacen nugatorio este derecho a las mujeres.

#### • Salud Sexual y Reproductiva:

En las Conferencias de El Cairo y Beijing sobre Derechos Humanos de las Mujeres se reconoció que las mujeres son sujetas de derecho, con capacidad para tomar decisiones sobre sus cuerpos, sin ser objeto de discriminación, violencia ni coerción. En estas Conferencias y en sus Plataformas de Acción se aceptó que la salud y los derechos sexuales y reproductivos son fundamentales para el ejercicio y desarrollo integral de los derechos humanos.

Sin embargo, y a pesar de que en las citadas Conferencias los Estados asumieron compromisos tales como instaurar estrategias dirigidas a lograr cambios en la normativa legal, ampliar la interpretación de las normas con el fin de no anular el contenido esencial de éstas, brindar seguimiento a la aplicación y el cumplimiento inapelable de los derechos sexuales y reproductivos, y promover el derecho al acceso a la información y a servicios integrales de salud sexual y reproductiva -incluyendo una amplia gama de métodos de planificación familiar seguros

y asequibles respetando el fundamental derecho al consentimiento informado-, estos derechos aún no son garantizados de forma total a las mujeres y continúan siendo violentados.

### 1. Larga espera para la realización de una salpingectomía

La Defensoría recibió una denuncia de una mujer quien indicó que es madre de dos niños y que, a pesar de utilizar métodos anticonceptivos ha resultado embarazada. En razón de ello, cuando dio luz a su segundo hijo en el Hospital San Vicente de Paúl solicitó la realización de una salpingectomía, la cual le fue programada para tres años y medio después de haber realizado el curso de Consejería. Esta respuesta institucional convierte en ilusorio su derecho de decidir cuántos hijos e hijas quiere tener y su derecho a evitar un embarazo no deseado.

En respuesta a la solicitud del informe correspondiente, el Director del nosocomio en mención indicó a la Defensoría que la situación de emergencia provocada por la influenza AH1N1 hizo imposible la programación de la cirugía a corto plazo y que las pacientes debían someterse a una lista de espera para no violentar el derecho a la igualdad.

La Defensoría considera que si bien lleva razón el Director de Hospital enunciado al indicar que las pacientes deben someterse a la lista de espera correspondiente a efectos de no violar el principio de igualdad, lo cierto es que el plazo que debe transcurrir para realizar la salpingectomía resulta irrazonable y desproporcionado y en consecuencia, violatorio del derecho a la salud reproductiva y el derecho a determinar el número de hijos e hijas que se desea procrear. De igual forma, la programación realizada violenta el derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, dispuesta en el inciso 8 del artículo 140 de la Constitución Política, que se refiere a la obligación de la administración pública de prestar los servicios de forma continua, celeridad, eficaz y eficiente, razón por lo que se recomendó la revaloración de la situación de la interesada y de todas las listas de espera en este tema.

### 2. Tratamiento radiológico en cáncer de mama: una reglamentación discriminatoria

En atención a las voces de las mujeres que padecen cáncer en la mama derecha y quienes acudieron a la Defensoría a denunciar la existencia en la Caja Costarricense del Seguro Social de un Reglamento discriminatorio que ordena el tratamiento radiológico con acelerador lineal a las mujeres que padecen cáncer en la mama izquierda, mientras que las mujeres que padecen cáncer en la mama derecha

son irradiadas con bomba de cobalto, la Defensoría se abocó a realizar una investigación en la que solicitó criterio a organismos técnicos relacionados con la temática, concretamente a la Organización Mundial de la Salud en Costa Rica, a la Comisión de Radioterapeutas de Costa Rica y a la Comisión de Energía Atómica en Costa Rica.

La Defensoría concluyó que las mujeres que padecen cáncer en la mama derecha no cuentan con la garantía del derecho a la vida y se crea una diferencia en el acceso al acelerador lineal de forma arbitraria, sin fundamento técnico-científico suficiente y obviando el criterio médico tratante dado que su tratamiento se vincula silogísticamente a una norma que prescribe el acelerador en la mama izquierda y cobalto en la mama derecha.

Considera la Defensoría que la bomba de cobalto no es una tecnología obsoleta que deba ser eliminada de la prestación del servicio, pero ambas tecnologías deben coexistir en el tratamiento sin que una normativa restrinja explícitamente el uso en determinada mama.

Por otra parte, si el cáncer de mama es prevenible, el tratamiento debe ser el idóneo y la idoneidad debe estar garantizada por los criterios médicos de quien atiende a la paciente y no por un reglamento restrictivo del tratamiento. Por esta razón la Defensoría recomendó la reforma de del inciso 10 del Artículo 4 del “Reglamento para Recibir Tratamiento con Acelerador Lineal” para sustituirla de forma inmediata por una disposición que no excluya de ese tratamiento a las mujeres que padecen cáncer en la mama derecha, sino que regule el acceso al acelerador lineal a través de parámetros de carácter clínico que amplíen el ámbito de acción de la o el médico tratante de la Sección de Oncología de cada Hospital y de la Comisión Asesora Institucional en la materia.

Asimismo, esta situación fue puesta en conocimiento de los y las señoras Magistradas de la Sala Constitucional al formular la Defensoría una coadyuvancia a una acción de inconstitucionalidad emprendida por una habitante, coadyuvancia que ya fue aceptada y en la que esta Defensoría sostiene que el inciso 10 del artículo 4 del reglamento citado es violatorio al derecho a la vida y al acceso a la salud pues se constituye en un acceso a la salud diferenciado sin ningún sustento jurídico, ni un criterio objetivo, traduciéndose esta circunstancia en una diferenciación arbitraria y por ende, violatoria del principio de razonabilidad, de igualdad y no discriminación.

### III. Poblaciones Específicas

#### 1. Mujeres Privadas de libertad: Regionalización vs. Módulo de Oportunidades y Compromisos.

La discriminación contra las mujeres se exacerba y profundiza cuando otras fuentes de discriminación se intersectan con la variable género. Así, cuando las mujeres son privadas de libertad se enfrentan a manifestaciones de exclusión de sus derechos que no viven los hombres privados de libertad, tales como mayor estigmatización social, desarticulación de la familia, limitaciones para el ejercicio de la maternidad, entre otras, que contribuyen a vulnerar aún más la precaria situación de restricción de la libertad.

Esta discriminación es reconocida por el mismo Instituto Nacional de Criminología en documento aprobado el 10 de febrero de 2009, en Sesión Ordinaria N° 3980, que señala textualmente:

*“La historia del Sistema Penitenciario Nacional evidencia que, a pesar de las diferencias esenciales innegables entre la población masculina y la población femenina que se atiende, esta diferenciación ha sido invisibilizada y el sistema penitenciario en sus modelos de atención ha reproducido la discriminación de género, lo que se traduce en instrumentos y una organización orientada desde una perspectiva patriarcal”.*

Desde esta perspectiva, uno de los pilares en los que se debe trabajar para la reducción de las diferencias entre la privación de libertad de los hombres y las mujeres, es la regionalización de los centros de mujeres, dado que se le impide a las familias de las mujeres seguir comunicándose personalmente con las privadas de libertad a través de la visita.

Fue desde el año 1995 cuando la Defensoría de los Habitantes recomendó al entonces Ministerio de Justicia y Gracia iniciar el proceso de regionalización de los centros de Atención institucional para mujeres privadas de libertad con el fin de evitar el desarraigo y fortalecer los vínculos con sus hijos e hijas, familiares, y con ello contribuir a eliminar parte de la discriminación existente en esta materia, así como lo ha hecho para los hombres privados de libertad.

El Ministerio de Justicia después de conseguir los fondos, planificar las obras y superar muchos otros

obstáculos logró en el año 2001, abrir el Centro de Atención Institucional de la Mujer en Liberia, Guanacaste y posteriormente abrió también el Centro Penal para Mujeres en Pérez Zeledón, comprometiéndose a abrir dos centros regionales más, uno en Puntarenas y otro en Limón.

Pese a lo anterior y contrario al lineamiento trazado por el mismo Ministerio, en abril de 2009 las mujeres privadas de libertad de Centro de Atención de Pérez Zeledón fueron trasladadas al Centro de Atención Institucional El Buen Pastor en San José, por ordenarse el cierre del Centro de Mujeres de Pérez Zeledón, y colocando en su lugar un grupo de hombres privados de libertad, que según se dijo se encontraban hacinados hasta ese momento en el Centro. Para esta Defensoría resulta claro que la razón referida a la cantidad de mujeres como menor, en comparación a la de los hombres es una consideración discriminatoria que favorece las condiciones de éstos en detrimento de las mujeres y constituye una violación al Principio de igualdad y no discriminación, al Principio de progresividad y prohibición de regresividad, y al Principio de respeto y efectivo cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres.

La Defensoría ha sostenido claramente sus criterios de oposición al cierre del Centro para mujeres, que desde la perspectiva institucional es claro que la regionalización de los centros para las mujeres coadyuvaría enormemente a reducir las diferencias entre la vida en libertad y la vida en prisión, dado que las familias podrían seguir comunicándose personalmente a través de la visita.

Adicionalmente, durante el año 2009 el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor aumentó su población y paralelamente, el Centro de Atención Institucional de Liberia convirtió su módulo general de mujeres en un Módulo de Oportunidades y Compromisos para Mujeres.

El módulo de oportunidades y compromisos es un nuevo sistema de convivencia que funciona en 5 centros penales del país. Siendo que para ingresar a este sistema, la privada de libertad se compromete a aceptar voluntariamente las condiciones de convivencia, lo cual implica renunciar a diversas actitudes y acciones, como trasegar drogas, violencia y asumir el respeto de los bienes ajenos, tener una sentencia en firme, respetar las pertenencias de las demás, participar en las actividades colectivas de trabajo y educación, consumir los alimentos en el comedor, vestirse apropiadamente, no usar drogas ni armas y no involucrarse en riñas o discusiones.

En síntesis, la población para el módulo de oportunidades y compromisos es seleccionada tomando en consideración su conducta intachable, un bajo nivel de peligrosidad, su aceptación voluntaria de estudiar y/o trabajar y encontrarse a la orden del Instituto Nacional de Criminología por sentencia firme; como contraparte el sistema se compromete a proveer condiciones para una vida más tranquila, más positiva, con más horas de luz, de sol, de televisión, mayores opciones deportivas, de entretenimiento, de capacitación y de trabajo, así como uso de bandejas personalizadas de comida, entre otras opciones.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que este régimen posibilita mayores niveles de responsabilidad y disciplina, valores importantes tanto para la vida carcelaria como en libertad; sin embargo, para el caso de las mujeres este régimen es el único espacio regionalizado por lo que al caracterizarlo como un módulo de oportunidad ha tenido como efecto inmediato una restricción en las posibilidades de otras mujeres privadas de libertad de ser trasladadas a este espacio. Se modificó el traslado de las mujeres a Liberia en razón del vínculo y lugar de origen, por las características personales y requisitos de dicho módulo.

En razón de lo expuesto, es criterio de la Defensoría que la Regionalización para las mujeres desapareció del sistema penitenciario y fue sustituido por un “módulo de oportunidades y compromisos” que difiere sustancialmente en objetivos y contenidos.

Finalmente, la Defensoría considera que esta modificación del módulo en Liberia se da por la estandarización de un modelo, diseñado desde las necesidades de los hombres privados de libertad y desde las posibilidades institucionales que tiene el sistema para los hombres, sin considerar las circunstancias y diferencias de las mujeres. El Sistema Penitenciario Nacional, continúa, en sus modelos de atención, reproduciendo la discriminación por razones de género.

En respuesta a lo expuesto, la Defensoría reiteró las recomendaciones al Ministerio de Justicia:

- construir políticas públicas que establezcan un eje de atención específico y especializado para la mujer privada de libertad, de conformidad y al amparo de la normativa nacional e internacional.
- reconsiderar nuevamente abrir el centro de atención de Pérez Zeledón.

- continuar con el proyecto de regionalizar tanto Puntarenas como Limón para las mujeres privadas de libertad.
- Analizar las limitaciones, consecuencias tanto positivas como negativas del nuevo modelo implantado para las mujeres en el Centro de Atención de Liberia y hacer las adaptaciones que respondan a las necesidades de las mujeres.

La atención de las necesidades diferenciadas de las mujeres privadas de libertad constituye una tarea pendiente y por tanto, un área de trabajo en desarrollo y seguimiento por parte de la Defensoría de la Mujer.

## 2. Mujeres migrantes y en trabajo doméstico:

Uno de los sectores de la población más sensibles a la exclusión social y jurídica lo constituyen las personas migrantes, quienes por su condición se ven restringidas de una serie de garantías, máxime cuando se trata de personas en condición irregular. Esta exclusión y discriminación se exagera y tiene sus particularidades cuando se trata de mujeres, quienes en una gran mayoría están ubicadas laboralmente en el sector de trabajo doméstico.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos aproximadamente 120 mil personas realizan trabajo doméstico, de ellas el 60% son extranjeras, principalmente provenientes de Nicaragua.

Uno de los avances más significativos en este período en el ámbito jurídico lo constituye la aprobación de la reforma del Capítulo VIII del Código de Trabajo denominada: “Ley de Trabajo Doméstico Remunerado” porque coloca a las personas trabajadoras de este sector en condiciones de igualdad, resultado que responde a un largo camino hacia la reivindicación de derechos laborales.

Esta reforma reconoce a las trabajadoras domésticas una jornada laboral diurna ordinaria no mayor de ocho horas y en el caso de la jornada nocturna, ésta no podrá exceder las seis horas.

Asimismo, establece lineamientos claros en cuanto a la remuneración salarial que deberá ser en efectivo, la obligatoriedad al aseguramiento en la Caja Costarricense de Seguro Social, el disfrute de un día de descanso semanal, disfrute de las vacaciones, reconocimiento de las incapacidades, período de prueba, seguro de riesgos del trabajo y la prohibición expresa de la contratación de personas menores de 15 años, todo esto en concordancia

con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La Defensoría ha realizado acciones informativas –con textos consultados con las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas- tendientes a que la población trabajadora doméstica esté informada de las nuevas reglas del juego. Asimismo, ha venido recibiendo consultas y evacuándolas sobre los términos de aplicación del instrumento.

Uno de los puntos que ha generado dudas y consultas lo constituye la obligatoriedad del aseguramiento ante la Caja Costarricense de Seguro Social y la realidad imperante en nuestra sociedad en el sentido de que un gran número de estas trabajadoras no laboran la totalidad de la jornada establecida, siendo que la CCSS no autoriza el aseguramiento en jornada parcial en el trabajo doméstico, lo que evidentemente se traduce en una limitante al derecho del aseguramiento de este sector.

Además y respaldada en la citada normativa, la Defensoría de los Habitantes impulsará un proyecto de promoción de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas para llamar la atención a las personas empleadoras acerca de la obligatoriedad de dar cumplimiento a la ley, y transformar la visión sesgada del servicio doméstico que ubica a las mujeres trabajadoras en una posición carente de derechos y con un régimen que exige cumplir jornadas interminables con una pobre remuneración por estos servicios.

Asimismo, la institución velará por que el Ministerio de Trabajo mejore los mecanismos de inspección, control y sanción, con el fin de que se garanticen los derechos laborales reconocidos a esta población.

#### **d. La violencia intrafamiliar en contra de las mujeres: Una ley sin ejecución**

En los últimos tres años esta Defensoría ha brindado seguimiento a la implementación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, todo lo cual se ha expuesto en los informes anuales rendidos. En junio del año anterior, la Defensoría realizó una concreta petición a la Corte Suprema de Justicia que consistía en que ejecutara una serie de recomendaciones realizadas mediante el Informe número 2105-PLA-2008 de noviembre de 2008 rendido por la Sección de Control y Evaluación de esa Institución.

Dentro de las observaciones del documento referido, señaladas a la Corte Plena por la Defensoría,

se destacan las siguientes necesidades: asignación exclusiva de recursos humanos, política interna especializada, capacitación, procedimientos y criterios sobre el desistimiento. De igual forma, se señalaron debilidades en la tramitación de las denuncias y en los elementos de valoración de las pruebas, así como ausencia de comunicación interinstitucional. Adicionalmente, la Defensoría se refirió al rol de la Defensa Pública, la Fiscalía y al manejo de la casuística, el acompañamiento de la víctima, la asistencia legal y la utilización de las herramientas jurídicas tales como las medidas alternativas.

En relación con lo anterior y respecto al informe de planificación, la Corte Plena conformó un grupo compuesto por magistradas para que analizaran las recomendaciones de dicho informe a finales del 2009.

En febrero de 2010 las Magistradas realizaron una serie de recomendaciones, entre ellas las siguientes:

- **En cuanto a los Recursos Humanos:** el fortalecimiento de la especialización de las plazas creadas para la ejecución de la Ley, precisamente para contemplar no sólo plazas para la atención profesional en psicológica y trabajo social sino para la atención gratuita en el acompañamiento jurídico de las víctimas durante el proceso. Además que se reclute y seleccione personal que incorpore en los perfiles variables género-sensitivas de las Políticas de Género se vean reflejadas en su desempeño.
- **En cuanto a la política interna:** se incluye toda una Política de Persecución Penal, iniciando con la inserción de los delitos contemplados en la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, un seguimiento cuantitativo y cualitativo de la aplicación de la Ley, lo cual considera esta Defensoría, constituye una estrategia de permear desde la perspectiva de género la Política Criminal.
- **En cuanto a la capacitación:** Se recomienda la creación de un programa formativo de carácter obligatorio para las y los funcionarios del Ministerio Público, Defensa, Trabajo Social y Psicología, Oficina de Atención a la Víctima, OIJ y jueces y juezas de violencia doméstica. Además, establecer un mecanismo que permita identificar las formas de cómo la capacitación recibida impacta el trabajo de quienes asisten a la formación y garantizar su continuidad.

- **En cuanto al fondo:** las y los fiscales del país deben de poseer pautas claras sobre la manera de obtener la prueba, independientemente de la declaración de víctima, pues este ha sido un obstáculo para llevar a juicios los casos, y ante la inercia del Poder Judicial tanto en llevar céleramente el proceso como coordinar con otras instancias, las mujeres han desistido del proceso pues, como se sabe, son mujeres que se encuentran inmersas en un círculo de violencia y que además dependen económicamente del agresor.
- **En cuanto al desistimiento:** señalaron las Magistradas con especial énfasis excluir de las solicitudes de desestimación orales masivas a los casos contemplados por la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.
- **En cuanto a las debilidades de la tramitación:** se recomendó la realización de un protocolo de investigación para el abordaje de la víctima durante el proceso, que incluye desde la atención psicológica hasta la efectiva asesoría jurídica.

**Comunicación a lo interno del Poder Judicial:** se recomendó el apoyo y fortalecimiento de la fiscalía adjunta de delito sexuales y violencia doméstica, así como de las fiscalías adjuntas territoriales, pues dentro del informe de planificación no sólo se denotó poca coordinación en esta fiscalía y las y los demás fiscales del país, sino también un vacío en el rumbo del tema.

Cabe destacar que dichas recomendaciones no incluyen un tema que había sido abordado por el informe suprasedado que es el relativo a los horarios de atención, en virtud de que después de las 10 de la noche no se reciben denuncias y, además, no se mencionan estrategias tendientes a mejorar la coordinación con otras instancias gubernamentales, lo cual considera la Defensoría como una debilidad estructural del sistema que debe ser asumido.

En materia presupuestaria esta Defensoría ha denunciado desde el 2008, que el Gobierno de la República incrementó el presupuesto del Poder Judicial, en más de 2.900.000.000 millones de colones para hacerle frente a las acciones que se debía tomar ante la creación de la penalización de los delitos de violencia contra las mujeres; sin embargo, se ha demostrado una reducción importante de la cantidad de denuncias amparadas a la Ley de Penalización, por lo que el presupuesto debe coincidir de mejor manera con el objetivo de una buena implementación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Esta Defensoría

reconoce como positivo que las Magistradas concretaran las acciones que van a realizar para tratar de mejorar la implementación de la ley y con ello mejorar el acceso a la justicia de sus víctimas, pero el proceso se ha quedado en recomendaciones, razón por lo que esta Defensoría dará seguimiento a su implementación.

A lo anterior se suma que, a raíz de la acción de inconstitucionalidad que anuló los artículos 22 y 25 de la Ley de Penalización de la Violencia en contra de las mujeres, el ingreso de nuevos casos a la Corte bajo en un 75% aproximadamente y además, como a través de dichos artículos se penalizaba el maltrato físico y psicológico, actualmente las mujeres no pueden hacer uso de una herramienta penal para el freno de este tipo de agresión. Desde el Poder Judicial se presentó a la corriente legislativa un proyecto de Ley para las modificaciones a estos dos artículos, el cual se tramita bajo el expediente N°17499 y se encuentra pendiente en la Asamblea Legislativa.

## 2. Asistencia legal gratuita en asuntos de Familia

Mediante el voto 2009-12604 del 14 de agosto del año 2009, la Sala Constitucional determinó que corresponde a la Defensa Pública otorgar asistencia legal gratuita a aquellas personas que pretendan hacer valer sus derechos en materia de familia, y que no cuenten con los recursos económicos necesarios, situación que se encontraba prevista en los artículos 7 y 8 del Código de Familia.

Sobre el tema, ya desde el 2000, esta Defensoría en el Informe Anual 1999-2000 indicó la necesidad de cumplir con la gratuidad de acceso a la Justicia a los y las habitantes de la República a través de la defensa gratuita ante los estrados judiciales, señalando que “...el acceso a la justicia presupone la gratuidad de acceso al Poder Judicial, no solo por constituir este un servicio público básico que debe prestar el Estado, sino como instrumento que posibilita la defensa de derechos fundamentales y la restitución o compensación ante violaciones a los derechos humanos.

Así, la gratuidad de la justicia debe incorporar la asistencia legal, el derecho a una asesoría y asistencia letrada gratuita también en materia de familia, cuya jurisdicción tiene por parte a los sectores de la sociedad tradicionalmente más excluidos del acceso a los derechos, particularmente las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

De acuerdo con el sistema costarricense, la gratuidad en la defensa se presta a través de la Defensa Pública, órgano dependiente del Poder Judicial que brinda asesoría legal a las personas que tienen causas judiciales pendientes en asuntos Penales, Penal Juvenil, Penal Tributario, Contraventores, Agrarios, Pensiones Alimentarias, Disciplinarios y de Ejecución de la Pena; y que carecen de los recursos económicos necesarios para pagar un abogado.

Hoy, a través de esta resolución es posible implementar este derecho en el ámbito de familia, que desde hace 35 años lo garantizó en la letra de la norma del Código de Familia, por lo que la Defensoría considera emblemático el fallo dictado.<sup>2</sup>

Sobre la base de lo expuesto, la Defensoría solicitó mediante recurso de adición y aclaración, la valoración sobre el redimensionamiento del fallo, para que el derecho de asistencia legal por parte de la defensa se entienda de una forma gradual en el tiempo y en el espacio, como único mecanismo de garantizar los derechos de acceso a la justicia de familia. De esta forma, la Defensoría considera que podrá iniciar la garantía con uno de los temas de la jurisdicción de Familia e ir avanzando gradualmente en su cobertura. En criterio de esta Defensoría, si no se redimensiona el fallo y se considera la asistencia legal en toda la jurisdicción de familia como un derecho humano, se hará nugatorio el derecho a la Justicia de las personas que acceden a la jurisdicción de Familia.

#### **f. Participación de las Mujeres: Con vista de las elecciones 2010.**

La discriminación que enfrentan las mujeres costarricenses en el ámbito político tiene múltiples y diversas manifestaciones, en primer lugar por la restricción del derecho al voto, lo que avanzó de la mano del movimiento sufragista y la Constituyente en 1949; más tarde por las restricciones en el derecho a ser elegidas, dada la limitada presencia de mujeres o subrepresentación en los puestos de decisión política, tanto en la Asamblea Legislativa como en el gabinete presidencial, así como en las Presidencias Ejecutivas de las instituciones autónomas, y hasta la exclusión total en Juntas Directivas

<sup>2</sup> Es más, ya la Defensa Pública ha comprobado su excelente labor en los estrados de Familia ya que desde siempre la Defensa Pública ha intervenido en los procesos judiciales de Familia, cuando la parte se encuentra ausente, y corresponde el nombramiento de un curador "ad litem" que la represente, una vez que se hubiere agotado la lista de posibles curadores señalada en el artículo del Código Civil: lo anterior de conformidad con la Ley de Consultorios Jurídicos N° 4775 del 7 de junio de 1971, reformada por Ley N° 6369 del 5 de setiembre de 1979.

de varias de las instituciones públicas de gran impacto en la vida socioeconómica del país.

Algunas herramientas han posibilitado avances en materia de representatividad, siendo la cuota el mecanismo que en nuestro país posibilitó un considerable aumento de las mujeres en los puestos de representación que cumplió con el objetivo de equilibrar las desigualdades existentes entre las mujeres y los hombres en el espacio público político del país.

Desde la aprobación de la cuota del 40% en el año 1996, que se aplicó en las elecciones del año 1998, fueron 11 mujeres las que lograron llegar al Primer Poder de República, que correspondió a un 19%. y significó un aumento del 2% en relación con el período inmediato anterior. Para las elecciones del 2002, la participación de las mujeres alcanzó 21 puestos, para un 35% de representación de mujeres, mientras que para el año 2006, 22 mujeres llegaron, para un representación de un 38.6%, el cual se mantiene para la elección de 2010, de manera que no se logra, ni en este periodo alcanzar el 40 % que establece el Código electoral como cuota mínima de participación.

A pesar de esas limitaciones de la cuota, lo cierto es que ha sido un mecanismo exitoso, con el cual el país ha logrado la incorporación de las mujeres en el ejercicio político y se ha visto fortalecida la democracia participativa y se configuran avances en la cultura política del país.

Este proceso histórico de transformación de la cultura política, sin duda alguna, ha incidido para el logro histórico de que por primera vez una mujer en Costa Rica alcanzara la Presidencia de la República, pero también ha permitido que se hiciera el salto cualitativo de la cuota a la paridad, siendo que la última reforma electoral incorpora la paridad de manera contundente y obligatoria en todos los puestos de nombramiento de elección popular e incluso en todos los órganos de los partidos políticos.

La paridad no es una herramienta de Discriminación Positiva que tiende a equilibrar las desigualdades entre los hombres y las mujeres, sino que parte del hecho de que ninguno de los sexos puede estar sobre representado o subrepresentado en las esferas del poder, mucho menos cuando las mujeres representan la mitad de la población.

A pesar de que la paridad ya estaba vigente en el país para las elecciones del 2010, ésta no se aplicó en virtud de resolución del Tribunal Supremo de Elecciones que dictaminó que en razón de que

algunos partidos políticos ya habían iniciado sus procesos internos se suspendía su aplicación hasta para las próximas elecciones a celebrarse en el mes de diciembre en las que se eligen todos los puestos del gobierno local con excepción de las y los regidores que ya fueron elegidos en la elección del 2010.

La Defensoría es del criterio que el Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones y los Partidos Políticos tienen una gran responsabilidad frente al cumplimiento efectivo de este importante principio de participación política: la paridad de género, que por vez primera se implementará en el próximo proceso electoral.

El resultado del 50% de cada uno de los sexos en cada espacio de representación sólo será posible con la clara aplicación de las listas trenzadas que garanticen la alternabilidad de las personas según su sexo en todas las papeletas, aunado a la aspiración, por no ser un criterio establecido en el Código Electoral, de que el encabezamiento de cada provincia también tenga una distribución por sexo, en virtud de la situación de que en muchos espacios sólo la persona que encabeza será elegida.

En adición deben resolverse algunos retos de la paridad cuando se trata de nombramiento unipersonales como los de Alcalde, y de este puesto en relación con el Vice alcalde y el suplente para garantizar que en el conjunto de todas las personas alcaldes de los 81 cantones del país, se tenga una representación paritaria de mujeres.

Finalmente en el tema del acceso de las mujeres a los puestos de decisión, no existe norma que establezca la cuota o la paridad en relación con la configuración del Gabinete o conjunto de Ministros/as y Viceministros/as que acompañan a la Presidenta de la República y que además constituyen el órgano del Consejo de Gobierno. Sólo subsiste el artículo 5 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer que establece la designación de un porcentaje significativo de mujeres tanto en el gabinete, como en las Presidencias Ejecutivas y en las juntas directivas de todas las instituciones autónomas. En ese sentido esta Defensoría da cuenta de que en la integración del Gabinete anunciado, en los cargos de titular del ministerio que son 29 puestos, responden a un 42%, en los puestos de viceministerios que alcanza 31 personas, alcanza un 41.9%, mientras que en las 16 instituciones autónomas nombradas a la fecha de este informe, sólo se nombró a 4 mujeres, por lo que sólo se alcanzó un 25% de mujeres en estos puestos, siendo el más bajo de los porcentajes alcanzados de mujeres.

Para esta Defensoría, la paridad debe avanzar a todos los puestos incluyendo los que no son de representación popular con el objetivo de alcanzar una sociedad más democrática, justa y equitativa.

### Area de Interrelaciones

El área de la Defensoría de la Mujer realiza una serie de actividades de defensa, ampliación y divulgación de derechos a través de una articulación estratégica con personas que trabajan en la institucionalidad, en el ámbito privado y en las Organizaciones no gubernamentales, en cuya alianza, recíprocamente nos potenciamos y cubrimos las competencias individuales.

Uno de los mecanismos más sistemáticos es el trabajo en el marco de comisiones de trabajo, y durante el año 2009 y primer trimestre del año 2010, la Defensoría de la Mujer ha coordinado la comisión de maternidad y corresponsabilidad del cuidado y creado una nueva Comisión de seguimiento a ley contra el hostigamiento sexual y asiste de forma permanente a las reuniones de la Comisión de alto de Nivel de Violencia contra las Mujeres, Comisión de agenda legislativa, Comisión para el trabajo coordinado con CIPAC en materia de diversidad sexual, Comisión de Protocolo y Antiretrovirales, Red Plataforma Municipal, Comisión de Imagen de la mujer en los medios de comunicación, Mesa mujer y Género, Comisión de Salud Sexual y Reproductiva, Comisión de trabajo con el Ministerio de Justicia de privadas y privados de libertad, Comisión de género del Colegio de Abogados/as y Comisión Interna de Brigada de Emergencia.



# Dirección de Protección Especial

## I. Personas Adultas Mayores

### 1. La gerontofobia de los transportistas: La exoneración tarifaria la cobran con maltratos.

Debido a que durante casi diez años se utilizó un sistema de tiquetes para que las personas adultas mayores viajaran exoneradas del pago del pasaje en los autobuses de transporte público -cuya única justificación de existencia era la de proveerle a los transportistas un mecanismo de control de sus choferes, pues a las y los usuarios adultos mayores solo les causaba inconvenientes-, a mediados del año pasado la Sala Constitucional ordenó a los jefes del MOPT y de la CCSS que eliminaran los tiquetes permitiéndole a las personas adultas mayores que viajaran con la sola presentación de su documento de identidad<sup>1</sup>.

Pese a las expectativas de que con ese mecanismo se haría justicia, la disposición ha incrementado las violaciones sufridas por la población adulta mayor; pues como suele suceder no basta con decir “hágame”, hay que ponerle manos a la obra o al menos decir cómo hacerlo.

La problemática data del otorgamiento del derecho a la exoneración tarifaria que le hizo el Estado a las personas adultas mayores, pero en ese momento tampoco se estableció un mecanismo eficiente para la supervisión del servicio, máxime que se ejerce ante un tercero privado: los transportistas, que son simples concesionarios de ese servicio público. Lamentablemente, para algunos transportistas la lógica de servicio que prima es la de la ganancia,

por eso pese a que la tarifa de estas personas es pagada solidariamente por los demás pasajeros, persisten los malos tratos y las medidas arbitrarias.

Cada vez que se impide a una persona adulta mayor ejercer su derecho a la exoneración tarifaria, **un transportista se está embolsando gratuitamente dos pasajes**: el de esa persona que es pagado solidariamente por todas las demás personas que viajan en autobús y el del pasajero que ocupa el campo que se le negó a esa persona adulta mayor.

Son frecuentes las quejas contra algunos choferes porque no hacen las paradas, dejando a las personas adultas mayores con la mano extendida haciéndole señas a los buses para que paren. Asimismo, cuando tiene la suerte de que un bus les pare, si les toca un chofer gerontofobo que “anda de malas” entonces no faltan los gestos de descontento, el trato descortés y las palabras soeces, por el solo hecho de ejercer el derecho a viajar exonerado.

Pero el grueso de las quejas se concentra en los problemas derivados por los **mecanismos de control de pasajes**: la máquina lectora de cédulas, los formularios y las libretas en las que apuntan los datos de las personas adultos mayores que utilizan el servicio. Estos mecanismos no son exigidos por la ley, son medios que utilizan los transportistas para evitar que los choferes les reporten menos pasajes, aduciendo que corresponden a personas adultas mayores. Sin embargo, son causa de varios inconvenientes, sobre todo en las “horas pico” pues ante la presión de las filas de pasajeros, del tráfico vehicular y de los demás choferes, **retienen los documentos de identidad para anotar los datos “más adelante”**. Algunos choferes devuelven los documentos hasta cuando se baja el pasajero, otros

<sup>1</sup> Corresponde al expediente 09-005628-007-CO.

en el transcurso del viaje, poniendo en riesgo a las personas adultas mayores, como ha sucedido con algunos que se han caído.

La situación provoca además varias violaciones e inconvenientes: **malos tratos si la persona exige la devolución inmediata de su documento; caídas y golpes pues tienen que levantarse, con el bus en marcha, para retirar su documento; el olvido del documento al bajarse del bus; la confusión de documentos de una persona con los de otra; el extravío del documento pues aunque acuden a las oficinas de las empresas no todos los choferes devuelven los documentos extraviados.** A su vez, esto último, les causa otros inconvenientes: falta de documentos de identidad para realizar trámites personales: retiro y cobro de la pensión, identificarse ante las autoridades; y, por supuesto, al no tener cédula tienen que pagar el pasaje.

Aparte, **si la máquina está descompuesta o si el documento por alguna razón no puede ser leído por la máquina, los choferes exigen el pago inmediato del pasaje, de lo contrario bajan a las personas adultas mayores o las agreden y humillan frente a todos los demás pasajeros.** Los mayores problemas se presentan con las cédulas de residencia extranjeras, pues no todas las máquinas las leen.

Pero además de los maltratos a los que se exponen las personas adultas mayores, se les presentan otras dificultades atribuibles también a los transportistas y choferes, como son el irrespeto de los asientos preferenciales, la colocación inadecuada de las barras electrónicas, la altura de las gradas respecto a la calle, la inaccesibilidad de los timbres, y la impaciencia de los choferes.

Pese a que todos los años las quejas son numerosas, **el Consejo de Transporte Público nunca ha iniciado la cancelación de una concesión de ruta de autobuses por maltratos a las personas adultas mayores;** por su parte la **Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)** ha evadido conocer este tipo de quejas pese a que se trata de un cobro ilegal de la tarifa y de una afectación de la calidad del servicio.

La Defensoría de los Habitantes se encuentra analizando aproximadamente 70 quejas, recibidas durante el período de este informe, para proceder a emitir las recomendaciones pertinentes<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Dada la gran cantidad de quejas recibidas por el mismo motivo, la Defensoría de los Habitantes abrió la investigación de oficio N° 41991-2009, a la que han sido acumuladas las

## 2. Falta de atención preferencial en los servicios de salud

Son frecuentes las quejas de las personas adultas mayores por la falta de atención preferencial en los hospitales nacionales: Calderón Guardia, Blanco Cervantes, San Juan de Dios, las quejas van desde la presunta denegación de atención médica o de medicamentos hasta la dilación en la programación de operaciones<sup>3</sup>.

Hay que resaltar que la mayoría de estas quejas se resuelven tras la intervención de la Defensoría, pues las autoridades médicas las atribuyen a problemas de comunicación o a malentendidos, de manera que no ha sido necesario llegar a emitir recomendaciones. Sin embargo, su recurrencia obliga a analizar con más detenimiento otras posibles causas del malestar que motiva la presentación de estas quejas.

### II. Personas con Discapacidad

#### 1. El irrespeto a los Asientos Preferenciales: Una falta de respeto a las personas con discapacidad.

En el período 2009-2010, la Defensoría recibió varias denuncias por el irrespeto a los asientos preferenciales en los autobuses de transporte público<sup>4</sup>. Según indicaron las personas denunciantes los conductores no advierten a las y los usuarios que deben ceder los asientos preferenciales a las personas con discapacidad, adultas mayores y a las mujeres embarazadas. El problema se agrava cuando se trata de empresas que hacen el servicio en rutas de larga distancia, pues cuando reservan esos asientos lo hacen solo hasta veinte minutos antes de la partida del autobús. Esto implica que la persona beneficiaria debe estar en la Terminal antes de ese lapso, lo cual constituye una dificultad para las personas con discapacidad, máxime si presentan movilidad restringida.

quejas individuales, y en la cual se emitirá el informe final correspondiente.

<sup>3</sup> Entre tales se pueden citar las registradas bajo los expedientes N° 54877-2010, 55684-2010 y 55767-2010 contra el Calderón Guardia; 57778-2010 contra el Blanco Cervantes; y 48316-2009 contra el San Juan de Dios.

<sup>4</sup> Las quejas corresponden a los siguientes expedientes N° 33875-2009, 43533-2009-SI, 43539-2009-SI, 49033-2009-SI, 58870-2009, 58849-2010 y 58870-2010. Esta obligación de las empresas de transporte público se encuentra estipulada en el inciso a) del artículo 165 del Reglamento de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, así como en el artículo 13 de la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor.

El uso de los asientos preferenciales es un derecho de la población con discapacidad, de la población adulta mayor y de las mujeres embarazadas, el cual constituye una obligación legal que cuenta con respaldo en el artículo 9 de la **Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad**, que establece que los Estados partes deben asegurar el acceso a las personas con discapacidad al transporte, en igualdad de oportunidades.

Sin embargo, para lograr el pleno respeto de este derecho se requiere concientizar a la población en general de que los asientos preferenciales no son un privilegio, sino una medida social que responde a la necesidad de proteger a estas personas, pues por sus condiciones particulares están expuestas mayormente a situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

## **2. La persistente falta de acceso a los Espacios Públicos: Parques, aceras, balnearios, oficinas públicas.**

Entre las denuncias admitidas por incumplimiento de las normas de accesibilidad al espacio físico, destaca la presentada por un vecino de Santo Domingo<sup>5</sup> quien se quejó de que los espacios destinados para estacionamiento de vehículos de personas con discapacidad en la Sucursal de esa localidad del Banco Nacional, cuenta con una cadena que impide que las y los beneficiarios de los mismos los usen<sup>6</sup>. Si bien la cadena restringe el uso de esos espacios para que no sean ocupados por vehículos de personas sin discapacidad, también obstaculiza el libre estacionamiento de vehículos de las y los beneficiarios.

Asimismo, se recibió una queja por los problemas de accesibilidad en el Balneario de Ojo de Agua. Según indicó la persona denunciante, los servicios sanitarios y los vestidores de ese centro de recreación no cumplen con las estipulaciones de la Ley N° 7600; y los desniveles no se salvan con rampas<sup>7</sup>. En respuesta, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico propietario del Balneario Ojo de Agua señaló que está en proceso de sacar la licitación para su administración, dentro de la cual está previsto que el adjudicatario deba construir servicios sanitarios, balnearios para personas con discapacidad y otras remodelaciones para garantizar la accesibilidad. La Defensoría de los Habitantes dará

5 Corresponde al expediente N° 44153-2009.

6 El artículo 43 de la Ley N° 7600 dispone que el 5% de los espacios de los estacionamientos deben destinarse para personas con discapacidad.

7 Corresponde al expediente N° 47949-2009.

seguimiento a esta denuncia a efecto de que sean respetadas las normas de accesibilidad.

También son reiteradas las quejas por el estado de las aceras, pues o no permite o dificulta la movilización de las personas con discapacidad. En el Informe Anual anterior, se describió la denuncia de un vecino del barrio Cucubres de Desamparados quien tenía problemas con las aceras; concluida la investigación, la Defensoría le recomendó a la Municipalidad de Desamparados varias acciones dirigidas al mejoramiento de las aceras. Como parte del seguimiento, a finales del 2009, dicha Municipalidad informó que se habían realizado varias inspecciones en el sector del barrio Cucubres y que se habían definido los lugares más críticos para iniciar las obras.

## **3. La posibilidad de sacar Citas Médicas por teléfono: una igualdad de oportunidades.**

Un habitante con discapacidad visual presentó una denuncia ante la imposibilidad de solicitar citas médicas por teléfono; adujo que además de su condición tiene mucha dificultad para trasladarse a clínicas y hospitales para obtener atención en los servicios de salud<sup>8</sup>.

Al respecto, las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social manifestaron que aunque no existe normativa que ampare esa forma de obtener consultas, tienen la idea de sistematizar las citas telefónicas en todo el país implementando una primera etapa en el Área Metropolitana y después se extendería a todo el país. La Defensoría indicó que si bien no existe normativa interna que obligue a la CCSS a brindar citas médicas por teléfono, tampoco ninguna lo prohíbe y lo cierto del caso es que nuestro país ha promulgado leyes y ratificado tratados internacionales que implícitamente justifican la necesidad de brindar ese servicio a la población con discapacidad.

## **4. A la espera de un Protocolo para la Atención Médica de las Personas con Parálisis Cerebral.**

En el informe anual 2009-2010, se indicó que, con motivo de la investigación de una Solicitud de Intervención (SI), la Defensoría le había recomendado a la Caja Costarricense de Seguro Social que elaborara un protocolo para la atención médica de las personas con parálisis cerebral. Tal y como se señaló, en febrero de 2009 la Caja había concluido

8 Corresponde al expediente N° 48211-2009.

la etapa de recopilación de la bibliografía sobre el tema. Mientras tanto los servicios médicos a estas personas se les han brindado conforme a lo indicado en las Normas de Atención de la Enfermedad Crónica No Transmisible, las cuales permiten un abordaje integral y la atención de las complicaciones de salud específicas a esa población.

En noviembre de 2009, la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud informó que aún no se había concluido el protocolo denominado “Guía para el Manejo Integral de Pacientes con Parálisis Cerebral”; posteriormente, en febrero de 2010, remitieron una versión preliminar del Protocolo, indicando que estaba pendiente la validación por parte de algunos expertos. La Defensoría continuará dándole seguimiento a este proceso.

### 5. La dilación en el trámite de pensiones del RNC.

Como se señaló en el Capítulo Primero, desde hace muchos años la Defensoría de los Habitantes ha recibido reiteradas denuncias por la dilación en los procedimientos de otorgamiento de pensiones del Régimen No Contributivo, sin que a la fecha situación haya mejorado, ya que continúa recibéndose denuncias<sup>9</sup>. La situación se presenta tanto en la tramitación de las solicitudes, como en la resolución de las apelaciones. Lamentablemente, este Despacho no ha visto que los procedimientos se hayan aligerado y las personas solicitantes deben esperar mucho tiempo para contar con una respuesta a su petición. Esta problemática afecta no sólo a las personas con discapacidad, sino también a las personas adultas mayores.

## III. Personas Indígenas

### 1. Problemáticas recurrentes en las comunidades indígenas.

La Defensoría ha constatado que existen diferentes problemáticas recurrentes dentro de los territorios indígenas, que afectan su desarrollo cultural, económico y social, en varias de las cuales, la actuación de las Asociaciones de Desarrollo constituye un factor común. Sin embargo, contrario a la finalidad de promover el desarrollo, más bien en algunos casos la actuación de las Asociaciones contribuye a acrecentar la problemática. Con la finalidad de ejemplificar estas acciones u omisiones se presentan las siguientes situaciones:

- **El Subsistema de Educación Indígena y la potestad de las Asociaciones de Desarrollo de recomendar docentes en los centros educativos indígenas. El caso de Cabagra.**

Se han recibido varias denuncias por presuntas irregularidades cometidas por las Asociaciones de Desarrollo, en las cuales las personas denunciantes alegan que las Juntas Directivas recomiendan personas que no cumplen con los requisitos para el puesto, que excluyen de la lista de oferentes a otras/os docentes por meras situaciones personales, y que se recomiendan sustituciones de personal sin que se presenten mejores atestados.<sup>10</sup>

Valga señalar que desde el año 2006 se viene retomando una propuesta para reformar el Subsistema de Educación Indígena, con la finalidad de llenar determinados vacíos en la legislación existente y que crean conflictos entre docentes, Asociaciones de Desarrollo y Ministerio de Educación Pública. Se ha detectado que la población muestra un desconocimiento con respecto a los alcances del subsistema de educación indígena, así como de las potestades de las Asociaciones y del MEP en la selección y nombramiento de docentes indígenas.

Precisamente por esta problemática, en marzo del 2010, la Defensoría recibió aproximadamente 45 personas del territorio de Cabagra, quienes informaron el cierre de las instituciones educativas de esa comunidad, debido al descontento en el nombramiento del personal docente.

Con la finalidad de que el Ministerio de Educación Pública conociera estas situaciones y asumiera las responsabilidades correspondientes, se realizaron tres reuniones para resolver los casos de Cabagra y una destitución en el Liceo de Boruca. Tomados los acuerdos respectivos, se procedió a realizar un proceso de información y conciliación de intereses para la apertura de los centros educativos. Es importante reconocer que en esta labor se ejerció una adecuada coordinación, en donde prevaleció el derecho a la educación de los niños y niñas del territorio de Cabagra.

Resulta necesario recordarle al Ministerio de Educación Pública la importancia de disponer de mecanismos de información permanente al personal docente de los territorios indígenas, no sólo para que conozcan sus derechos, sino también para que denuncien cualquier atropello de las Asociaciones

<sup>9</sup> Corresponde a los expedientes N° 43233-2009, 43508-2009, 52066-2010, 52187-2010 y 54442-2010.

<sup>10</sup> Al respecto la Defensoría tramita algunas denuncias mediante los expedientes N° 57676-2010-SI, 53182-2010-SI y 54456-2010-SI.

de Desarrollo en perjuicio de sus derechos laborales y del derecho a la educación de la niñez indígena. El papel de las Asociaciones es el de recomendar y no el de asignar a los/las docentes, tampoco les corresponde realizar sustituciones o acusaciones sin causa demostrada. El MEP no puede evadir su responsabilidad en este proceso, amparándose en un decreto ejecutado a medias.

Por tales razones el MEP debe asumir una participación más activa en la selección de las personas recomendadas por las Asociaciones, para lo cual debe tener en cuenta tanto lo establecido en el decreto MEP-22072 como los requisitos que se deben reunir para ser docente.

- **La repartición de bonos de vivienda a personas no indígenas en territorios indígenas.**

La falta de vivienda es una de las principales necesidades de las comunidades indígenas, sin embargo, los proyectos de vivienda en los territorios indígenas no pasan del 2% del presupuesto destinado a ese menester. Las denuncias contra las entidades ejecutoras son graves y reiteradas, mientras las instituciones que deben garantizar la satisfacción de este derecho, se pasan la responsabilidad de una a la otra: el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Banco Hipotecario de la Vivienda y la Comisión de Emergencias, las cuales presentan muchas deficiencias.<sup>11</sup>

En primera instancia la entrega de bonos de vivienda que se realiza en conjunto con las Asociaciones de Desarrollo, presenta uno de los panoramas menos alentadores, donde se denuncian otorgamiento de bonos a personas no indígenas y con recursos económicos, a personas que ya han tenido anteriormente un bono de vivienda, a familiares de la Junta Directa o a funcionarios de instituciones influyentes en la comunidad. Bajo estas circunstancias se carece de la fiscalización, supervisión y control de las entidades responsables, quienes justifican su poca intervención en función de la autonomía de los pueblos indígenas.

En cuanto a la construcción de viviendas, los proyectos son asignados a empresas constructoras de carácter privado, las cuales plantean exigencias a las comunidades sin previa consulta, además no cumplen con los períodos definidos, cambian las especificaciones de las construcciones y en algunos casos dejan los proyectos abandonados. Esto ha venido ocurriendo sin que se planteen las

<sup>11</sup> Actualmente se investigan algunas situaciones en el pueblo China Kichá en Talamanca, mediante el expediente N° 37312-2009-SI y el 35082-2009-SI.

exigencias del caso por parte de las instituciones públicas en materia de vivienda.

Es un hecho que en la asignación de bonos de vivienda se le ha dejado esta tarea a las Asociaciones de Desarrollo Integral, lo cual ha sido motivo de múltiples problemáticas e inclusive de quejas por tráfico de influencias. Se han observado diversas irregularidades que han involucrado a la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, a las diferentes Asociaciones, a las instituciones públicas en materia de vivienda e inclusive a la misma población indígena, todas estas entidades que no han tomado acciones para resolver estas situaciones.

- **El otorgamiento de derechos de posesión a no indígenas en territorios indígenas.**

En el período 2009-2010 se muestra una alta incidencia en las denuncias relacionadas con el mal manejo de los territorios indígenas, donde las Asociaciones de Desarrollo como representantes legales de estas tierras, se han acusado de dar terrenos y bonos de viviendas a personas no indígenas, las cuales además no viven en condiciones de pobreza.<sup>12</sup>

A esta situación se suma la deuda del Estado costarricense de indemnizar, reubicar o desalojar, según corresponda, a todas las personas no indígenas que viven dentro de los territorios indígenas.<sup>13</sup>

Asumiendo el reto de pasar de la denuncia a la práctica la Defensoría de los Habitantes está procediendo a solicitar información actualizada al IDA, a CONAI, al Registro Nacional, al MIVAH, y a DINADECO sobre la situación del proceso de demarcación (catastro) y titulación de los territorios indígenas; en procura de darle seguimiento a las acciones que sean informadas y a conjuntar esfuerzos para resolver esta recurrente problemática.

- **El cuestionamiento a la representatividad de las Asociaciones de Desarrollo.**

Las comunidades indígenas al ser dotadas de autonomía deberían encontrar su mayor representación en las Asociaciones de Desarrollo, sin embargo gran parte de esta población se enfrenta a una

<sup>12</sup> En la Defensoría se han tramitado diversas quejas por irregularidades en el territorio indígena de Térraba y su respectiva Asociación de Desarrollo, las cuales se analizan en el expediente N° 37069-2009-SI.

<sup>13</sup> Son poseedores de Buena Fe las personas no indígenas que ocuparon tierras que posteriormente fueron declaradas dentro del territorio indígena y que no han sido reubicadas por el Estado, conforme lo establece la Ley Indígena.

considerable contradicción: la negación a su derecho de afiliarse y tomar parte de las decisiones que afectan a sus comunidades.<sup>14</sup>

Esto ha generado un constante descontento con los representantes, que ha llegado a detener el desarrollo de las comunidades y la credibilidad de la población en todas las acciones que implementan las Juntas Directivas. Pese a ello, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, así como DINADECO, bajo el alegato de que se trata de organizaciones privadas, no han asumido un papel proactivo y participativo, contribuyendo con ello a tolerar el atropello de los derechos indígenas.

- **Persiste la falta de servicios públicos en las comunidades indígenas.**

En la actualidad hay muchas comunidades indígenas que no cuentan con los servicios públicos básicos (agua potable, electricidad, telefonía) limitando sus tareas diarias y la elaboración de proyectos que permitirían el desarrollo de esta población. Aunado a esto se tramitan muchas denuncias con respecto a las malas condiciones de los caminos y la falta de puentes u otro tipo de infraestructura para comunicarse con otras comunidades.<sup>15</sup>

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes en conjunto con las Municipalidades han implementado algunas estrategias para resolver estas situaciones, pero los trámites siguen alargándose, en ocasiones desconocen la naturaleza de los caminos así como la entidad responsable, las inspecciones duran amplios períodos, exponiendo a la población a mayores riesgos.

- **El irrespeto al derecho de consulta.**

La explotación de los recursos naturales y la implementación de proyectos dentro de los territorios indígenas sin previa consulta, ha sido una de las situaciones que ha indignado a esta población. En diferentes reuniones personas del territorio de Térraba han criticado los abusos de poder, la violación a sus derechos y el accionar inconstitucional de las entidades públicas como en el proyecto Diquis. Por ello es necesario que se promueva el trabajo coordinado de las instituciones públicas con estas poblaciones, respetando su identidad cultural como sus territorios.

<sup>14</sup> En el expediente N° 37069-2009-SI, se han adjuntado algunas quejas a la situación inicialmente denunciada por el habitante.

<sup>15</sup> Por medio de los expedientes N° 36831-2009-SI, 47928-2009-SI y 22491-2008-SI se investigan hechos relacionados con el acceso a servicios y a una infraestructura adecuada.

La panorámica descrita requiere de una intervención proactiva y coordinada de parte del gobierno central, de los gobiernos locales y de las instituciones autónomas, con las comunidades indígenas, en procura de fortalecer y de garantizar el respeto real de los derechos de estas personas. Para que se den cambios al interior de los territorios indígenas resulta oportuno que las instituciones públicas interinstitucionalicen sus acciones, conjuntamente con las asociaciones de desarrollo indígenas, de manera que su intervención sea integral.

Lo anterior es lo que ha impulsado a esta Defensoría a emitir recomendaciones a diferentes instituciones públicas, para que ejerzan sus obligaciones frente al conjunto de la sociedad civil, dando respuesta a las necesidades que enfrenta la población indígena.

## 2. Recolectando café con los Ngöbes: Más de una década de pretextos burocráticos.

Tal y como se informó en el Informe del período anterior, la Defensoría de los Habitantes había venido recibiendo quejas por la situación de salud y por las condiciones laborales a las que son expuestas las familias trabajadoras indígenas ngöbes-panameñas durante la zafra del café en Costa Rica. Luego de varias intervenciones no del todo satisfactorias, pues las instituciones públicas obligadas a atender y resolver la problemática se intercambiaban los pretextos, se optó por convocarlas y conformar una comisión, desde la que se han establecido mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucionales, inclusive a nivel binacional. El trabajo de esta comisión se ha constituido en un ejemplo de buenas prácticas interinstitucionales.

Sin embargo, de conformidad con su mandato de velar que el buen funcionamiento del Sector Público para que no se incurra en violaciones o amenazas a los derechos de las y los habitantes, la Defensoría analizó la actuación del Ministerio de Trabajo; del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social; de Migración y Extranjería; del Registro Civil; del Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) y de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), señalándoles sus obligaciones y debilidades en su actuación, así como las sugerencias y recomendaciones pertinentes<sup>16</sup>.

Dada la innegable importancia del **Ministerio de Trabajo** como institución que haga valer los derechos de estas personas trabajadoras, se le

<sup>16</sup> Informe Final con recomendaciones del expediente N° 19014-22-2005-IO, notificado mediante oficio N° 11107-2009-DHR del 20 de octubre del 2009.

recomendó que dispusiera lo necesario para que, de manera prioritaria, se procediera a realizar un plan calendarizado de inspecciones laborales preventivas y de control en las fincas cafetaleras; que realizara un diagnóstico de necesidades de las Oficinas de Inspección Laboral ubicadas en la ruta de la zafra del café que siguen las personas indígenas ngöbes, para gestionar los recursos presupuestarios necesarios para dotarlas del personal y con los recursos materiales y económicos indispensables para el cabal cumplimiento de las funciones encomendadas por ley; y que dispusiera las acciones necesarias para efectivizar, a través de acciones administrativas y judiciales, el criterio del Departamento Legal de ese Ministerio en el que se concluye la existencia de una relación laboral entre los productores cafetaleros y los recolectores.

Por su parte, a la **Caja Costarricense de Seguro Social** le fue recomendado que dispusiera lo necesario para que de forma prioritaria se defina un modelo de aseguramiento ajustado técnica y legalmente a la condición laboral de las personas que trabajan en la recolección de café, en particular de las personas migrantes temporales, como es el caso de las personas indígenas ngöbes panameñas; y que con carácter temporal, mientras se define el modelo de aseguramiento requerido, girar directrices a las Áreas de Salud localizadas en la ruta migratoria de los trabajadores indígenas ngöbes para que les brinden atención médica, quirúrgica y farmacológica cuando así que lo requieran.

Las sugerencias y recomendaciones fueron acogidas por las instituciones. De los informes de cumplimiento recibidos es dable resaltar lo siguiente:

- La Gerencia Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social informó que no era necesario definir un nuevo modelo de aseguramiento, pues a su criterio con las modalidades de aseguramiento vigentes se puede cubrir a dicha población. Esto pues considera que las actividades temporales como la recolección del café es un trabajo asalariado; es decir, que existe un vínculo laboral por lo que se los patronos deben asegurar a los recolectores. Además, señalaron que el Servicio de Inspección realizaba labores de planificación tendentes a fiscalizar el cumplimiento de la obligación patronal.<sup>17</sup> Pese a lo anterior, posteriormente ha surgido una controversia entre la Gerencia Médica y la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud respecto a quien le corresponde ordenar que

se tomen las medidas de cumplimiento a las recomendaciones emitidas. De momento las acciones se han limitado al traslado de oficios sin que se haya informado de acciones concretas.<sup>18</sup>

- Por su parte el Ministerio de Trabajo promovió la constitución del “Acuerdo de administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Panamá para los trabajadores indígenas Ngöbe Buglé y sus familias”, firmado en mayo del 2009, cuyos avances fueron reconocidos en octubre de ese año, durante la III Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales entre Costa Rica y Panamá.
- Asimismo, el Ministro de Trabajo giró instrucciones para que se elaborara un diagnóstico de necesidades de las Oficinas Regionales, y para que la Dirección de Inspección coordinara un plan calendarizado de inspecciones laborales preventivas.<sup>19</sup>
- En el caso de Migración y Extranjería, mediante la Circular DG-3338-2009, del 30 de octubre del 2009, comunicó a los Puestos Fronterizos Terrestres que se reconocía el salvoconducto indígena panameño con una validez de permanencia en el país de seis meses; que se otorgara ese tipo de salvoconducto a los indígenas costarricenses que quisieran visitar Panamá, sin costo alguno, extensible para los menores de edad nacidos durante su estancia en el país.
- Por su parte, la Defensoría convocó a las instituciones y organizaciones participantes en la Comisión, a una reunión de seguimiento el 3 de diciembre del 2009, en la cual se conoció el Informe Final con Recomendaciones de la Defensoría y las acciones de cumplimiento. La siguiente reunión está prevista para junio del presente año.

### 3. Un año más en la Asamblea Legislativa: La Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas.

A inicios del presente año la Defensoría insistió ante la Presidencia de la República para que el proyecto de **Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas** fuera convocado en sesiones extraordinarias. Esto pues, a criterio de esta Defensoría, la

18 Oficios 539-5-A-10 del 29/01/20010 de la Gerencia Médica; DDSS-0039-10 del 07/01/2010 de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud; DDSS-0477-10 del 03/03/2010 de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud; y 15618-5-A-10 del 22/04/2010 de la Gerencia Médica.

19 Oficio DMT-1376-2009 del 16 de noviembre del 2009.

17 Oficio GF-50.262 del 6 de noviembre del 2009.

nueva legislación renovarían el reconocimiento de derechos, por parte del Estado costarricense, a los Pueblos Indígenas; además, posibilitaría un mejoramiento de la calidad de vida de esta población y el Estado haría valer los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Además el proyecto de ley ha sido ampliamente discutido y analizado en el ámbito legislativo y el nacional, y el proceso de consulta a los pueblos indígenas fue uno de los más significativos que se han realizado en el país, el cual satisfizo los estándares mínimos establecidos por el Convenio 169. Como toda ley puede ser perfectible, pero ello no debe continuar siendo obstáculo para no aprobarlo.

Como es sabido los pueblos indígenas viven en niveles de pobreza mucho más altos que el resto de la población; esa situación se manifiesta en la carencia de recursos económicos, en la falta de acceso a la tierra y en la dificultad de acceso a los servicios públicos. Es precisamente por esto que la nueva legislación podría constituirse en una oportunidad para que el Estado costarricense planifique y desarrolle acciones concretas para la superación de la pobreza en los pueblos indígenas.

Por tales razones, la Defensoría de los Habitantes insta respetuosamente a las señoras y señores diputados/as a aprobar la **Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas** para darle vigencia a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, particularmente en el Convenio 169.

#### IV. Personas Migrantes y Refugiadas

##### 1. Persiste la dilación administrativa en el trámite de solicitudes de regularización migratoria. Acciones para dar cumplimiento a la Ley de Migración N° 8764.

Como parte de las gestiones que realiza la Defensoría, se ha logrado constatar la adopción de varias medidas tendientes a mejorar el servicio público que se brinda a la población extranjera en el país, entre éstas, la facilitación de la renovación de las cédulas de residencia en las sucursales del Banco de Costa Rica en varios puntos del país y aquellas que aún se encuentran en estudio para ampliar este servicio a algunas oficinas de Correos de Costa Rica, acciones dirigidas a ordenar y organizar el Subproceso de Archivo, entre otras.

No obstante, la Defensoría debe insistir en que el atraso en la resolución de las solicitudes que inician el trámite de regularización migratoria, continúa violentando el derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida de las personas interesadas, con las consecuencias que esto produce en el acceso a otros servicios públicos que condicionan su prestación, a la presentación del documento migratorio.

Teniendo en cuenta que la nueva Ley de Migración establece un plazo de 3 meses para la resolución de las solicitudes de residencia, resulta necesario que la Dirección de Migración realice las gestiones correspondientes ante el Ministerio de Hacienda, para garantizar la asignación de los recursos que señala esa legislación, a las dependencias o procedimientos que requieren ser reestructurados para brindar el servicio público de una manera eficiente, ágil y oportuna.

En esta misma línea, la Defensoría se encuentra monitoreando de oficio<sup>20</sup> las gestiones que están adoptando el Ministerio de Gobernación y Policía y la Dirección de Migración para la implementación de la Ley N° 8764. Entre los aspectos que se están revisando destacan los siguientes:

- Emisión del Reglamento a la Ley de Migración.
- Constitución y nombramiento de los integrantes del Tribunal Administrativo Migratorio.
- Agilización de procedimientos de verificación de la condición migratoria y deportación.
- Agilización de procedimientos de personas extranjeras privadas de libertad en el Sistema Penitenciario y la coordinación permanente con el Ministerio de Justicia.
- Constitución del fideicomiso que administrará el Fondo Social Migratorio y la distribución de los recursos de ese Fondo.
- Acciones para lograr una efectiva denuncia del delito de tráfico ilícito de personas y la protección de los derechos de las víctimas.
- Proceso de capacitación dirigido al personal de la Dirección de Migración, agentes de Migración en el Exterior (Consulados) y Fuerza Pública.
- Fundamento técnico y legal de los cobros señalados en los artículos 125, 252, 253 y 255, así como la diferencia entre éstos.

<sup>20</sup> Corresponde al expediente N° 49601-2009-SI.

## 2. Obligación de adecuar los procedimientos administrativos a las necesidades y circunstancias específicas de las personas refugiadas.

La Defensoría recibió una denuncia de una persona refugiada que ostenta este estatus desde 1997 y que no ha podido finalizar el trámite de naturalización iniciado en el año 2004 debido a que le solicitan un certificado de nacimiento emitido en su país de origen. Según explicó, el cumplimiento de este requisito es materialmente imposible ya que no puede regresar a su país, su pasaporte está vencido y en ese país no existe Consulado de Costa Rica, ni viceversa. Consecuentemente, se le recomendó al Registro Civil “elevar en consulta al Tribunal Supremo de Elecciones, la situación expuesta (...), en cuanto a la imposibilidad de presentar el requisito de certificación de nacimiento debidamente consularizado (...)”<sup>21</sup>. Lo anterior, no sólo por la imposibilidad de regresar a su país de origen, sino también para afianzar su integración en el país de refugio. El caso se encuentra en etapa de seguimiento.

## 3. Acceso de las personas extranjeras en condición migratoria regular, al Seguro por el Estado.

En Informes Anuales anteriores se ha hecho referencia a una reforma realizada por la C.C.S.S, al Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos, pues se estableció que a partir de febrero del 2006, únicamente podían optar por el Seguro por el Estado las personas costarricenses por nacimiento o naturalización; según así lo obligaba la Ley de FODESAF<sup>22</sup>.

Pese a esto, la Defensoría insistió en que el Estado debía promover políticas públicas, así como procedimientos y medidas administrativas que garantizaran a la población extranjera en condición migratoria regular y la que se encontraba en los otros supuestos establecidos para optar por el seguro por el Estado, el acceso a ese beneficio y a los servicios derivados de éste, con el propósito de garantizar su atención médica, según las circunstancias individuales en las que se encuentran.

Atinadamente y en reconocimiento de tal situación, mediante Ley N° 8783 del 14 de octubre del 2009<sup>23</sup>,

21 Informe Final con Recomendaciones notificado mediante oficio N° 04205-2010-DHR del 20 de abril del 2010.

22 El artículo del Manual de Procedimientos en el que se estableció la limitación es el N° 36 y el de la Ley de FODESAF (Ley N° 5662) es el artículo 2.

23 Publicada en el Alcance N° 42 A de la Gaceta N° 199 del 14 de octubre del 2009.

se modificó y corrigió el artículo 2 de la Ley de FODESAF, indicando: “son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país (...)”. La Defensoría se encuentra dando seguimiento a las modificaciones reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha reforma.

## 4. Centro de detención para personas extranjeras.

### a. Caso de personas de origen africano trasladadas al Centro de Aprehensión.

La Defensoría tuvo conocimiento de que durante los meses de julio y septiembre del año 2009, aproximadamente 80 personas de origen africano (eritreos, somalíes, sudafricanos, entre otros), habían sido trasladadas al Centro de Aprehensión. Con el fin de dar seguimiento a las gestiones de las autoridades migratorias, se procedió a la apertura de una investigación de oficio<sup>24</sup>.

Dado que, para ese momento, permanecían en el lugar 104 personas aprehendidas, lo que sobrepasaba el límite de 100 personas establecido por la Sala Constitucional<sup>25</sup>, la Defensoría convocó con urgencia al Ministerio de Gobernación y Policía, a la Dirección de Migración, ACNUR, OIM y la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), a una reunión el día 17 de septiembre siguiente, en la misma la Defensoría y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, informaron que habían constatado que el Centro presentaba un deterioro importante en las condiciones de infraestructura (iluminación, ventilación, condiciones de higiene, baterías de baños, camas, colchonetas), así como en el acceso a servicios y derechos como alimentación, salud, debido proceso, intérpretes, entre otros; que violentaban los derechos humanos de las personas detenidas.

Debido a lo anterior, las autoridades migratorias solicitaron el apoyo del ACNUR y la OIM para iniciar entrevistas con estas personas y a partir de la información obtenida definir su situación migratoria. Este abordaje conjunto, facilitó que la Dirección de Migración decidiera dictar como medida alterna a la detención, un régimen de citas (firmas periódicas) una vez que éstas fueron documentadas como solicitantes de la condición de refugiado.

24 Corresponde al expediente N° 42882-2009-SI. Como parte de esta investigación, la Defensoría realizó inspecciones en el Centro de Aprehensión, los días 6 y 13 de julio, y 17 de septiembre del 2009.

25 Voto N° 12819-07 del 4 de septiembre del 2007.

A pesar de que las autoridades migratorias han informado que no se tiene conocimiento del destino de estas personas, resulta importante concluir que si bien es cierto la situación enfrentada permitió la coordinación de la Dirección de Migración, ACNUR, OIM y Defensoría, lo cierto del caso es que el Estado costarricense no siempre podrá “apostar” a la colaboración que le brindan organismos internacionales para la atención de estos grupos, sino que en respuesta a la obligación que le es propia, debe implementar mecanismos para atender estos fenómenos migratorios de una manera integral, garantizando el respeto de los derechos humanos de las personas involucradas según sus necesidades específicas.

#### **b. Manual Administrativo y de procedimientos de los Centros de Aprehesión temporal para extranjeros en condición irregular**

Aunque el Manual en cuestión entró en vigencia en enero del 2009, con la aprobación de la Ley de Migración N° 8764, la Dirección de Migración sometió a conocimiento de la Defensoría, el ACNUR, la OIM y el ACAI, una propuesta de modificación que fue revisada durante los meses de febrero y marzo del año en curso.

Como parte de este esfuerzo, se llamó la atención de la Dirección de Migración sobre la necesidad de adecuar esta normativa a los compromisos adquiridos por el país en materia de protección de los derechos humanos de las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad sujetas al control migratorio (solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas, víctimas del delito de trata de personas, sobrevivientes de tortura, entre otras), así como la importancia de realizar varias modificaciones esenciales para garantizar los derechos fundamentales de las personas detenidas en estos supuestos. Actualmente, esta Defensoría está a la espera de que la Dirección de Migración emita sus consideraciones en relación con las observaciones planteadas y determine el procedimiento a seguir para las modificaciones mencionadas.

La Defensoría reitera su compromiso e interés de continuar aportando sus conocimientos y experiencia, en los esfuerzos que esa Dirección emprenda para garantizar la protección y derechos fundamentales de las personas extranjeras sometidas al ejercicio del control migratorio; sin embargo, también señala que se mantendrá vigilante de dicha actuación, con el fin de realizar las acciones necesarias en caso de que dicha protección no se estén brindando.

## **5. Hacia una Política Migratoria respetuosa de los Derechos Humanos.**

Los últimos acontecimientos que ha experimentado Costa Rica como país de destino de flujos migratorios (grupos numerosos de personas de origen africano y asiático, incremento en la detección de posibles víctimas del delito de trata, entre otros), así como aquellos que regularmente ingresan al país con fines de empleo o en busca de protección (refugiados), imponen la obligatoriedad de no postergar la emisión de una política migratoria que, como se ha señalado en varios Informes Anuales, garantice respuestas integrales al fenómeno de la migración, de manera tal que las decisiones o medidas coyunturales, sean cada vez menos el norte que guíe las decisiones que a este respecto tomen las autoridades migratorias.

La Defensoría considera que la ausencia de esta política está impidiendo un efectivo respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, razón por la cual resulta urgente que, en cumplimiento de la Ley de Migración y Extranjería N° 8764, el Consejo Nacional de Migración se aboque en forma inmediata a la recomendación de esta política, para que el Poder Ejecutivo asuma su obligación y garantice el respeto de estos derechos.

### **V. Personas Privadas de Libertad**

#### **1. Un calvario sobre ruedas: El acceso a los servicios de salud.**

El problema del acceso a la salud de las personas privadas de libertad ha sido una constante en los informes anuales precedentes, inevitablemente este año también debemos llamar la atención de las autoridades penitenciarias.

Año tras año persisten los mismos motivos de las quejas y las mismas justificaciones ante la falta de atención médica; por las listas de atención médica levantadas por los guardas; por la pérdida de citas médicas programadas meses antes; por las arbitrariedades en el suministro de medicamentos y tratamientos; por el estado de la flotilla vehicular y el número de vehículos disponibles; por el número de custodios disponibles y la falta de choferes; por la coordinación ineficaz entre la Dirección penitenciaria, y las Áreas de Salud y de Seguridad en los Centros, sin que el Ministerio de Justicia, la Dirección General de Adaptación Social o las Direcciones de los Centros Penitenciarios hayan logrado disponer y ejecutar medidas efectivas, con-

cretas y definitivas para resolver estos problemas puntuales.

Se reconoce que la Dirección General de Adaptación Social ha realizado algunas acciones para tratar de mejorar la calidad de vida de la población penitenciaria, pero la situación de deterioro persiste. Más bien, se ha visto agravada porque la capacidad de los centros penitenciarios para brindar atención médica no basta para hacerle frente a la creciente demanda, producto a su vez de la creciente sobrepoblación. Pero lo cierto del caso es que el Estado tiene la responsabilidad de atender las necesidades de la población bajo su custodia.

En relación con las medidas recomendadas, la Defensoría ha advertido que la falta de vehículos para trasladar a las personas privadas de libertad a las citas médicas, es una justificación que debe probar mediante registros de control que así lo demuestren, para evitar que la negligencia sea la causa de las frecuentes citas perdidas<sup>26</sup>.

Asimismo, se ha insistido en que la Administración Penitenciaria debe efectuar evaluaciones periódicas del estado de la flotilla vehicular para determinar las necesidades o carencias que se tienen, y transmitirlos a las autoridades superiores para que se planifique el debido mantenimiento, o a las autoridades hacendarias para que se tomen las previsiones presupuestarias necesarias<sup>27</sup>.

Además, reiteradamente se ha insistido ante las Autoridades Penitenciarias para que planifiquen el uso de los recursos disponibles (coordinación Salud-Seguridad-Administración), tanto materiales como humanos, en este caso los vehículos y el personal de seguridad, para evitar omisiones violatorias de derechos, y para hacer un uso más eficiente de tales recursos<sup>28</sup>.

## 2. La extensión del castigo: Las quejas de los familiares.

La prisionalización no es un acto aislado mediante el cual se priva de su libertad a las personas que han cometido un delito, sino que afecta directamente a las terceras personas, allegadas a la persona privada de libertad, quienes no solo sufren en el ám-

26 Informe Final con Recomendaciones, correspondiente al Expediente N° 36250-2009-SI. Oficio N° 09230-2009-DHR de fecha 31 de agosto de 2009.

27 Informe Final con Recomendaciones, correspondiente al Expediente N° 33622-2009-SI Oficio N° 04186-2010-DHR de fecha 20 de abril de 2010.

28 Informe Final con Recomendaciones, correspondiente al Expediente N° 42050-2009-SI. Oficio N° 09536-2009-DHR de fecha 08 de septiembre de 2009.

bito afectivo, psicológico, económico y social, sino que también, muchas veces, tienen que soportar en carne propia las arbitrariedades del personal de los centros penitenciarios cuando acuden a visitar a un pariente o a un amigo. El grado de vulnerabilidad al que se ve expuesta una persona que acude de visita a una prisión, la hace más proclive a ver violentados sus derechos, ante esto, las instituciones penitenciarias deben ser rigurosas para garantizar que las medidas de control sean respetuosas de los Derechos Humanos de todas las personas. La tecnología aplicada a la detección de objetos y drogas prohibidas constituye una alternativa limpia, objetiva y no invasiva de la intimidad, además de ofrecer medios de prueba para acusar tanto a los/as infractores como a los/as abusadores de autoridad.

Ejemplo de lo anterior es la queja de varias mujeres que alegaron ser víctimas de tocamientos indeseados en el momento de la requisa por parte de una de funcionaria de seguridad de un Centro Penitenciario. Si bien, no se ha logrado comprobar la verdad real de esos hechos, ha sido de suma importancia para esta Defensoría tener la certeza de que los derechos de las personas que acuden a la visita, la general y la íntima, sean respetados y que los protocolos de requisas y cacheos estén siendo debidamente aplicados. En consecuencia, se le ha solicitado<sup>29</sup> a la Administración investigar el caso, y si se corrobora la comisión de alguna conducta irregular, sancionarla o incluso interponer la respectiva denuncia penal.

## 3. Salud no es sinónimo solo de atención médica: ¿Y el ruido?

Las personas privadas de libertad sufren constantes atropellos a su derecho a la salud, pues no solo la infraestructura de los Centros es poco adecuada, sino que además, las condiciones sónicas resultan perjudiciales. De hecho, fue recibida una denuncia de una persona privada de libertad por la contaminación sónica producida por las radio-grabadoras que poseen las personas privadas de libertad en los pabellones penitenciarios, donde cada quien enciende la suya al volumen que quiere, perturbando la tranquilidad y la salud físico-emocional de las demás personas.

Fue necesario recordarle a las Autoridades Penitenciarias el deber que tienen de respetar las disposiciones emitidas por el Instituto Nacional de Criminología, el cual mediante Circular No. 2-2000, acordó, que dentro de los artículos de ingreso

29 Informe final con Recomendaciones, correspondiente al Expediente N° 46647-2009-SI. Oficio N° 03266-2010 de fecha 22 de marzo de 2010.

permitidos a las personas privadas de libertad, un radio transistor pequeño de baterías,<sup>30</sup> pues de lo contrario, se dificulta el control del ruido. Asimismo, se le recomendó solicitar al Ministerio de Salud una inspección para determinar el nivel de ruido producido por radio-grabadoras de las personas privadas de libertad, con el fin de descartar que efectivamente el ruido estuviera perturbando la salud de las mismas. Sobra decir que el grado de contaminación sónica, en tales circunstancias, se ve agravado con la sobrepoblación.

#### 4. La omisión de notificar las resoluciones: Un menoscabo del derecho a la Justicia.

Las condiciones de desigualdad<sup>31</sup> a las que son sometidas las personas de libertad frente a aquellas que no lo están, les privan arbitrariamente del disfrute de sus otros derechos. Ejemplo de esto se observa en el acceso a la justicia, que se da no solo a nivel de los Juzgados, sino que además la Administración Penitenciaria no dispone de un mecanismo efectivo para garantizar la notificación de sus resoluciones a las personas privadas de libertad.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes conoció una queja<sup>32</sup> planteada por una persona privada de libertad en relación a la apelación de una valoración que presentó ante el Instituto Nacional de Criminología, el Consejo Técnico Interdisciplinario y el Juzgado de Ejecución Penal de Cartago. La investigación constató que las tres instancias incurrieron en una dilación injustificada en menoscabo del derecho a la justicia pronta y cumplida; además de que no se registró en el expediente administrativo ningún documento que hiciera constar la debida notificación de las resoluciones.

En virtud de lo anterior, se le sugirió a la Corte Suprema de Justicia que le recordara al Juzgado de Ejecución de la Pena de Cartago el deber de resolver los incidentes de ejecución dentro del término de 5 días hábiles; y la importancia de la investigación de carácter sumario para valorar los elementos de prueba, en procura de garantizarle a las personas privadas de libertad el derecho a la justicia pronta y cumplida. Adicionalmente, para

30 Informe Final con Recomendaciones, correspondiente al Expediente N° 36921-2009-SI. Oficio N° 06673-2009-DHR de fecha 7 de julio de 2009.

31 Sala Constitucional, Resolución N° 2008004292 de las dieciséis horas del catorce de marzo de dos mil ocho.

32 Informe Final con Recomendaciones, correspondiente al Expediente N° 28871-2008-SI. Oficio N° 05807-2009-DHR de fecha 16 de junio de 2009.

hacer ese derecho, se le recomendó a la Dirección General de Adaptación Social agilizar el proceso de registro de las notificaciones a las personas privadas de libertad, para que se cuente con un respaldo documental que permita la ejecución y verificación de este acto procesal.

#### 5. Relaciones de convivencia violenta: Vivir en la cárcel.

Las relaciones sociales que se desenvuelven intra muros, indudablemente no escapan de la convivencia violenta entre su población, sino por el contrario, se agravan por las condiciones de encierro, de vulneración constante de derechos, de la falta de espacios individuales y los constantes abusos de poder que se comete por las mismas personas privadas de libertad más empoderadas que atropellan a los demás, exigiéndoles dádivas para permitirles el acceso a sus propios derechos que en teoría, son inherentes a cada persona, amenazando la propia integridad personal en caso de no acceder a realizar dicho pago, el cual puede ser de la más variada índole. Lamentablemente, la realidad ha demostrado que además, los abusos de autoridad son una constante y las personas privadas de libertad se ven usualmente expuestas a amenazas por parte del personal penitenciario, así como condiciones para hacerle valer sus derechos<sup>33</sup>.

Esta situación termina por convertirse en un círculo vicioso donde además, por las constantes amenazas y condiciones en las que la persona vive dentro de la prisión, provoca que las relaciones se vayan deteriorando y las mismas tomen un rumbo más violento, lo que obliga a las personas privadas de libertad a solicitar constantes traslados en virtud de los problemas de convivencia. Lamentablemente, la situación que afecta actualmente al Sistema Penitenciario, en lo que a sobrepoblación se refiere, conlleva mayores problemas de convivencia, así como menores posibilidades de concretar los traslados solicitados por falta de campo en todos los Centros, en detrimento del derecho a la cercanía familiar, a la visita conyugal, a los espacios de educación o de la salud en general.

33 Durante el presente período se recibieron 30 quejas por presuntas violaciones a la integridad personal, en su mayoría se refieren a amenazas a la integridad personal por parte de otros privados de libertad, las restantes son por abusos de autoridad perpetrados por los custodios policiales (39942-2009, 40767-2009, 47948-2009, 49379-2009, 49566-2009 y 55187-2010)

## VI. Personas en Situaciones de Pobreza e Indigencia

### • La titulación de La Carpio: Cuatro campañas políticas de promesas.

En relación con el seguimiento al proceso de titulación del Asentamiento La Carpio, recomendado por esta Defensoría en el expediente 17996-22-2004, mediante llamadas telefónicas al Ministerio de Vivienda, al IMAS y a la Municipalidad San José, se ha procurado conocer los términos de un convenio suscrito a finales de abril, presuntamente para iniciar el proceso de titulación.

Asimismo, en este tema, a fines del año pasado se supo por gestiones de las y los vecinos, sobre la cesación de FUPROVI como entidad consultora para la elaboración del Plan Maestro para la Carpio, por lo que preocupa las condiciones en que se piensa realizar la titulación.

## VII. Administración de la Justicia

En los últimos años, las denuncias que planteaban los y las habitantes ante la Defensoría de los Habitantes de la República en relación con la Administración de Justicia, presentaba un descenso importante, que esencialmente se ha dado por la entrada en funcionamiento de las Contralorías de Servicios, en las oficinas judiciales en el país. No obstante, de las denuncias planteadas durante el período 2009-2010 se presenta una modificación importante en el contenido de las denuncias planteadas por los y las habitantes en materia de Administración de Justicia<sup>34</sup>.

Si bien en las denuncias presentadas durante este período se reiteran situaciones que han sido objeto de señalamiento por parte de la Institución en informes anteriores -insuficiencia en la información que se brinda a los y las usuarias de los tribunales de justicia y dilación excesiva en la tramitación administrativa de determinadas diligencias-; en esta oportunidad se evidenció en la mayor parte de los expedientes las consecuencias que, en el disfrute del derecho a una justicia pronta y cumplida, tiene **la inexistencia en el país de un órgano encargado de brindar el servicio de asesoría y patrocinio letrado para aquellas personas que carecen de los recursos económicos para pagar un profesional en derecho**. En efecto, en algunos de los casos estudiados lo que era señalado por el

o la habitante como dilación en el proceso, en realidad respondía a la preclusión de los plazos para la realización de determinados actos procesales. En otros, los argumentos expuestos y la prueba ofrecida no eran los más apropiados para la defensa de los derechos e intereses de la persona denunciante, por lo que se expresan inconformes con la dirección del proceso.

Cuando se conversó con los y las afectadas para conocer las razones de esta situación, se constató que, usualmente, la participación del profesional en derecho en el proceso está condicionada, no a las necesidades que se susciten durante éste, sino a la capacidad económica del habitante para sufragar los honorarios profesionales; momentos que, como resulta lógico, no suelen coincidir. Por otra parte, los y las habitantes no siempre acuden a un mismo profesional, lo que impide que exista una dirección y estrategia legal en el proceso que garantice su derecho a la defensa. Esta situación se agrava en el caso de los procesos que se tramitan en zonas alejadas del país, puesto que en que estas no sólo existe una menor oferta de profesionales en derecho, sino que tampoco existe oferta de sistemas de acceso gratuito a la asesoría jurídica, como los consultorios jurídicos que, como trabajo comunal, realizan los y las estudiantes de Derecho de las universidades públicas y privadas.

El derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida, en los términos dispuestos en el numeral 41 de la Constitución Política, no es un derecho cuyo cumplimiento se agote en la existencia de una estructura estatal destinada a impartir justicia. Por el contrario, el disfrute de este derecho requiere de condiciones que garantice la igualdad de los y las habitantes en el acceso a los servicios judiciales, igualdad que no puede conceptualizarse desde un punto de vista formal -igualdad legal en el acceso- sino como una igualdad material o sustantiva en el acceso. De esta forma, la vigencia del derecho obliga a la aplicación de acciones positivas destinadas a solventar las desigualdades que en el plano real existen entre las diversas personas de la sociedad costarricense en la posibilidad de acceder a la justicia. En este orden de ideas, resulta evidente que la imposibilidad económica para contar con una adecuada asesoría legal en el país afecta la calidad del servicio que reciben los y las habitantes por parte de los Tribunales de Justicia y, por ende, el disfrute no sólo de este derecho fundamental sino también de los derechos e intereses que se encuentran en juego detrás de cada proceso judicial. Por ello, desde hace varios años, la Defensoría ha señalado la necesidad de implementar un sistema de asesoría legal o patrocinio letrado como garantía en el acce-

<sup>34</sup> Corresponden a los expedientes N° 35640-2009-SI, 39939-2009-SI, 39944-2009-2009-SI, 41007-2009-SI, 42632-2009-SI, 43011-2009-SI, 44294-2009-SI, 44407-2009-SI.

so a la justicia, en este sentido en el informe anual correspondiente al período 1999-2000, se indicó:

*“El acceso a la justicia presupone la gratuidad de acceso al Poder Judicial, no solo por constituir este un servicio público básico que debe prestar el Estado, sino como instrumento que posibilita la defensa de derechos fundamentales y la restitución o compensación ante violaciones a los derechos humanos.*

*En palabras del Dr. Mora Mora, cuando fungía como miembro de la Sub Comisión de revisión del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, ‘la gratuidad al acceso a la justicia es un tema que ha sido discutido arduamente...en los viejos códigos españoles aún perduran los derechos de pagar timbres para acceder a la justicia. Pero pareciera que siendo éste un servicio muy propio del Estado Moderno, y aún más de las democracias, parece que limitar el acceso a la justicia imponiendo un cánón viene en contra de las garantías constitucionales.’*

*Pero además conceptualmente la gratuidad de la justicia supera el simple beneficio de pobreza, o beneficio de litigar como pobre, concepto de por sí estigmatizante. La gratuidad de la justicia incorpora el derecho a una asesoría y asistencia letrada gratuita en casos y materias en que se diriman, principalmente, derechos fundamentales como el derecho a la libertad personal, derechos laborales, y a la propiedad agraria, entre otros”.*

En los últimos meses, la necesidad de brindar patrocinio letrado gratuito como garantía para el acceso a la justicia, ha sido acogida por la Sala Constitucional, la cual ha extendido la función de la Defensa Pública del Poder Judicial a la materia de familia<sup>35</sup>.

En esta ocasión la Defensoría de los Habitantes retoma los argumentos expuestos en el Informe Anual de Labores precitado y, haciendo eco de la resolución constitucional, desea llamar la atención a los y las diputadas sobre la necesidad de adoptar las medidas legales e institucionales tendientes a la creación de un sistema de asistencia técnica legal gratuita que garantice efectivamente el acceso a

la justicia en condiciones de igualdad para todos y todas las habitantes. De lo contrario, el derecho al acceso a la justicia como componente del derecho a una justicia pronta y cumplida, seguirá siendo una simple expectativa para amplios sectores de la sociedad costarricense.

## VIII. Seguridad Policial

### • Violaciones policiales contra la libertad y la integridad personal

**Atribuidas a la Fuerza Pública.-** Durante el año 2009 y los primeros meses del presente año, se ha presentado un incremento importante de las denuncias planteadas por los y las habitantes en contra de la Fuerza Pública (Policía Administrativa), principalmente por la actuación de los cuerpos adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, por conductas violatorias a los derechos fundamentales de las personas<sup>36</sup>. Este aumento, en criterio de esta Defensoría, guarda relación directa con el aumento en la percepción de inseguridad en la población costarricense en general y que, como consecuencia, exige acciones policiales cada vez más enérgicas frente a aquellas situaciones que socialmente se presentan como un riesgo para la seguridad personal y patrimonial. En no pocas ocasiones, estas situaciones de riesgo vienen determinadas por la cobertura noticiosa que se realiza sobre sucesos específicos, que son magnificados y llevados al nivel de ejemplo de situaciones de riesgo para la seguridad ciudadana, fomentado la aplicación de criterios de peligrosidad en el accionar policial.

Si bien en la mayoría de los casos se ordenó la apertura de investigaciones administrativas para la determinación de la verdad real de los hechos y sentar las responsabilidades del caso, estas son acciones de carácter netamente sancionatorio y, como tales, posteriores a cuando se dan las acciones que han violentado los derechos de los y las habitantes. Más importante aún, es la adopción de medidas destinadas a la prevención de este tipo de hechos y que la actuación policial esté apegada estrictamente a los parámetros de respeto de los Derechos Humanos. En este contexto, cobra especial importancia lo señalado en el primer apartado de este informe sobre políticas públicas de Seguridad Ciudadana y Violencia, en cuanto a la importancia de una formación adecuada e integral de la Policía.

35 Sobre este asunto la Sala Constitucional se pronunció mediante Voto N° 12604-2009 del 14 de agosto del 2009.

36 Expedientes 35128-2009-SI, 38523-2009-SI, 39498-2009-SI, 39925-2009-SI, 40073-2009-SI, 40092-2009-SI, 41712-2009-SI, 43368-2009-SI, 44199-2009-SI, 48325-2009-SI, 52514-2010-SI, 52745-2010-SI y 53678-2010-SI.

Ante recientes intervenciones policiales en contra de personas manifestantes que democráticamente han ejercido su derecho de protesta, resulta dable recordarle a las autoridades gubernamentales que la función policial es estrictamente preventiva, y no de choque para reprimir el disenso social, por lo que son las autoridades de las instituciones públicas involucradas en la solución de los conflictos que generan las protestas, las primeras que deben apersonarse a conciliar los intereses y derechos en conflicto, siendo el uso de la fuerza policial el último recurso a utilizar.

Sólo con la profesionalización y sensibilización del personal de la Fuerza Pública sobre la función policial como servicio público del que son usuarios las y los habitantes, cuyos derechos y libertades deben ser el límite de la acción policial, se podrá erradicar la violencia policial.

**Atribuidas a la Policía Municipal.-** Durante el año 2009 la Defensoría de los Habitantes de la República dio seguimiento a las recomendaciones emitidas a la Municipalidad de San José mediante oficio 09592-2008-SI del 26 de septiembre de 2008<sup>37</sup>, principalmente a raíz de la reiteración de actos de violencia por parte de miembros de la Policía Municipal en el mes de diciembre de 2009 en perjuicio de los vendedores ambulantes que laboran en el casco metropolitano de San José. En este sentido, se debe reiterar que este tipo de actividades comerciales desde ningún punto de vista se constituye en una conducta tipificada penalmente y que, por el contrario, responde a causas estructurales que niegan a determinados grupos de la sociedad costarricense su inserción en el mercado laboral y en la economía formal; reduciendo al comercio informal sus opciones para la obtención de los recursos económicos destinados a la satisfacción de sus necesidades elementales. De esta forma, el aumento de las ventas ambulantes refiere a fenómenos sociales más amplios y el abordaje policial no sólo es incapaz de brindar una solución real, sino que deriva en el aumento de la conflictividad social subyacente por el reforzamiento de las posiciones de las partes en juego.

**Atribuidas a la Policía Judicial.-** El Organismo de Investigación Judicial como cuerpo policial tiene la particularidad en nuestro Ordenamiento Jurídico de ser la policía técnica y auxiliar de la actividad judicial y, como tal, tiene como función propia la actividad represiva frente al delito. Estas características imprimen una naturaleza distinta a las actuaciones del OIJ, que obliga a la supeditación de sus

actuaciones a las decisiones de otros órganos del Poder Judicial, ya sean los tribunales de justicia o el Ministerio Público.

En los últimos meses se ha evidenciado en los medios de comunicación y en las denuncias que se han presentado ante la Defensoría de los Habitantes, un desbordamiento en las actuaciones del Organismo de Investigación Judicial y que han derivado en fuertes actos de violencia en contra de los y las habitantes del país. Dentro de estos, el caso más evidente ha sido los hechos ocurridos el pasado 12 de abril en el campus universitario de la Universidad de Costa Rica y que esta Defensoría conoce bajo el expediente N° 58336-2010-SI y en el que se está a la espera las presentación del informe por parte de la comisión nombrada al efecto por la Universidad de Costa Rica y la Corte Suprema de Justicia.

## IX. Discriminación por Orientación Sexual.

### 1. Los Derechos Humanos no son materia de referéndum.

Desde su presentación ante la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento al proyecto de ley No. 16390, Proyecto de Ley para la Unión Civil entre personas del mismo sexo. Durante el año al que corresponde el presente informe, se presentaron una serie de vicisitudes con respecto a la tramitación de dicha iniciativa legislativa, en especial a raíz de la iniciativa presentada por algunos grupos de la sociedad, especialmente religiosos, tendientes al sometimiento del proyecto de ley a una consulta popular o referéndum. Con respecto a esta posibilidad, ya la Defensoría había llamado la atención sobre la improcedencia del empleo de este mecanismo para la aprobación del proyecto de ley, al señalar en el Informe Anual de Labores correspondiente al período 2008-2009:

*“Sobre este proyecto, preocupa a la Defensoría la posibilidad de que se permita que su aprobación y eventual discusión -debido a lo controversial o políticamente inconveniente- sean delegadas por los y las legisladoras en la población nacional a través de una consulta popular. En este caso debe considerarse que en la idiosincrasia costarricense, prevalecen fuertes prejuicios hacia la población con orientación sexual hacia su mismo sexo, y que el referéndum simplemente va a constatar esta realidad. Por otra parte, debe tenerse conciencia de que se trata del reconocimiento legal no sólo de una realidad, sino*

<sup>37</sup> Corresponde a Informe Final con Recomendaciones del expediente No. 25102-2008-SI.

*también de los derechos y garantías de un sector de población que ha sido históricamente invisibilizado y discriminado”.*

La Defensoría de los Habitantes no sólo reconoce la importancia del instituto del referéndum y de los mecanismos que garantizan el derecho a la participación política de los y las habitantes del país, sino que fue promotora directa de la emisión de la Ley Reguladora del Referéndum (N° 8492) al promover, junto con un habitante, la acción de inconstitucionalidad que derivó en la emisión de la resolución N° 05649-2005; mediante la cual se ordena a la Asamblea Legislativa la emisión de una ley sobre los mecanismo de consulta popular dispuestos en la Constitución Política. No obstante, se considera importante alertar que **el empleo del referéndum sobre temas de reconocimiento o extensión del disfrute de derechos humanos a los miembros de poblaciones vulnerabilizada, no sólo es contradictorio con la naturaleza misma de los derechos humanos** -que son por definición inherentes a la condición humana y por consiguiente, irrenunciable e innegociables-; sino que la discusión pública de temas sobre los que pesan aún fuerte prejuicios sociales y religiosos, tiene como único efecto la exacerbación de la intolerancia social y agudización de los procesos de exclusión.

## 2. Resurgen las persecuciones de personas travestis.

Si bien no puede establecerse un vínculo causal con la discusión que en los últimos meses se ha dado alrededor del tema del proyecto de ley para el reconocimiento de la unión entre personas del mismo sexo, durante el período 2009-2010 se presentó un aumento en las denuncias relacionadas con la población BGLT. Desde el punto de vista de la intolerancia de la sociedad frente a miembros de esta población, en la Defensoría de los Habitantes durante este año volvieron a presentarse denuncias por las actividades que realizan personas travestis en distintos lugares del país<sup>38</sup>.

Tal y como ha sido analizado por esta Defensoría en informes anuales de períodos anteriores<sup>39</sup>, la situación de la población travesti que labora como trabajadoras del sexo, se constituye en un fenómeno social complejo en el que, primero, han operado procesos de exclusión social que reduce las oportunidades de subsistencia de esta población a la prostitución y que, cuando llegan a este punto, son

38 Corresponde a los expedientes 40158-2009-SI y 53640-2010-SI, en las comunidades de Heredia y Alajuela respectivamente.

39 Al respecto ver Informe Anual de Labores del período 1999-2000. Pág.338.

objeto de procesos de criminalización social que desembocan en acciones persecutorias por parte tanto de las autoridades policiales como de las autoridades locales<sup>40</sup>. En estos casos, la única solución posible en el marco de los derechos humanos, proviene del dialogo entre las personas involucradas y las autoridades competentes, para el establecimiento de normas de conducta respetuosas de los derechos e intereses de todas las personas y, de ser posible, la delimitación de zonas de comercio sexual en sectores no residenciales, pero siempre reconociendo la legitimidad de la actividad que realizan las personas travesti trabajadoras del sexo.

Las **redadas** de estas personas responden más a una visión moralista, que a un objetivo de seguridad pública, pues si una de ellas comete un delito o una falta, y existen indicios comprobados de ello, o si tiene una deuda pendiente con la justicia, lo que corresponde es proceder a detener a esa persona, y no a todas las demás para investigarlas porque a la Policía le parecen sospechosas. Tal tipo de atropellos resultan lesivos del orden constitucional, pues violentan los derechos y libertades fundamentales<sup>41</sup>.

40 En estos casos, es esencial que las acciones estatales que se adopten tengan como fin la adecuada regulación de las actividades que realizan las personas travesti dedicadas a la prostitución, estableciendo zonas de tolerancia en donde pueden ejercerlas sin afectación de los derechos legítimos de terceras personas, pero reconociendo la actividad que realizan como la forma legítima que han encontrado para obtener los ingresos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

41 Al respecto la Sala ha señalado: **“Tampoco resulta legítima la detención de sospechosos, para posteriormente recabar prueba en su contra, y menos aún para la prevención de delitos...”** (Voto 946-98). En este mismo sentido, **“la policía administrativa no puede simplemente por sospecha derivada de la omisión de exhibir la cédula de identidad conducir a un ciudadano hasta las oficinas o comisaría más cercana para revisar el archivo policial, ya que esa actuación es ilegítima, al no contarse con la fundamentación necesaria, lo que provoca una privación de libertad anormal”** (Voto 916-96). Aún más, **“la Sala reitera su ya consolidada jurisprudencia en el sentido de que la policía no puede detener a una persona cuando lo tenga a bien, o simplemente porque al Delegado le pareció que era conveniente consultar al archivo policial, o porque estaba cerca de donde había rumores del caso, o porque su aspecto le pareció algo sospechoso, o por motivos como esos, que no guardan relación con lo prescrito por el artículo 37 de la Constitución Política”** (Voto N° 083-94). Además, **“... en los casos en que la identidad no esté directamente relacionada con la investigación de un hecho delictivo, ya sea ante la policía o los órganos judiciales, el derecho de abstención establecido en el artículo 36 de la Constitución Política no exime a los habitantes de la República del deber de identificarse, cuando las autoridades públicas, en el ejercicio legal de sus cargos, así lo soliciten. Desde luego que esa obligación no faculta a las autoridades para que en forma indiscriminada y sin justificación razonable soliciten la identidad de las personas y menos aún las detengan por su negativa a identificarse, caso en que frecuentemente incurren**

### 3. El derecho de las personas transexuales a cedularse según su identidad.

Pese a que la discusión provocada en la sociedad a raíz de la posibilidad de someter a consulta popular el reconocimiento de las uniones entre personas del mismo sexo ha provocado el fortalecimiento de los prejuicios de algunos grupos de la sociedad en contra de la población BGLT, también ha alertado a ésta sobre la necesidad de defender sus derechos. En este sentido, en el año 2009 se presentó ante la Defensoría de los Habitantes una denuncia por parte de una joven transexual<sup>42</sup> que consideró vulnerado su derecho a la identidad a raíz de la exigencia del Registro Civil de aparecer en el foto de la cédula de identidad con una apariencia conforme con el sexo con el que fue registrado. Esta práctica administrativa tenía sustento en el acuerdo del Tribunal Supremo de Elecciones aprobado en la sección No. 8197, artículo cuarto, inciso b) del 7 de junio de 1985, cuyo texto era abiertamente ofensivo para las personas transexuales en el tanto señalaba:

*“Si la fotografía es un medio de identificación, resulta lógico que la imagen contenida en ella, corresponda, por lo menos, al prototipo de un determinado sexo, pues de otro modo, lejos de cumplir con su principal finalidad, la fotografía propiciaría confusiones incluso en perjuicio del titular del documento cédular. Por consecuencia, tratándose de varones, no es en lo absoluto arbitrario exigir que la imagen de la fotografía no corresponda a una persona con ciertos aditamentos o arreglos cosméticos, que puedan motivar la confusión. En esta exigencia, no hay ninguna violación constitucional; pues el derecho a la imagen se refiere a una representación física natural; no a una distorsión de esa imagen. Un payaso por ejemplo, no puede usar su cara de clown como medio de identificación celular; aunque este rostro sea más notorio y conocido como el suyo propio. Por consiguiente, puede el Registro rechazar aquella fotografía que produzcan confusión o negarse a tomar fotos a las personas que*

las autoridades de policía al solicitar a los transeúntes los documentos de identificación, sin motivo razonable alguno, pues no se tiene indicio suficiente para atribuirle la comisión de un hecho constitutivo de delito.” (Voto N° 3406-93) Y propiamente en lo que se refiere a las redadas: “La Constitución Política no autoriza **arrestos genéricos e indiscriminados**, sino aquellos claramente definidos y previa comprobación de indicio de la comisión de un ilícito.” (Voto 3311-94. Los énfasis corresponde al original)

42 Corresponde al expediente N° 41007-2009-SI.

*lleguen con arreglos cosméticos o aditamentos que oculten o impidan conocer su imagen natural”.*

Este acuerdo desconocía abiertamente el fenómeno de la transexualidad. En este se presenta una disconformidad entre el sexo morfológico de la persona, y su sexo psico-social o identidad de sexual, es decir, el sentimiento de pertenecer a un determinado sexo y presentarse como miembro de éste ante la sociedad. En este contexto, el vestuario y maquillaje no son más que el instrumento con el que cuentan las personas transexuales para armonizar su identidad con su apariencia física, y por consiguiente constituyen un elemento consustancial a su derecho a la identidad como derecho de la personalidad. Por otra parte, obligar a la persona transexual a aparecer en el documento oficial de identidad con una apariencia distinta a aquella con la efectivamente se presenta ante la sociedad, es contrario a la finalidad misma que cumple la fotografía como mecanismo de comprobación de la identidad en las transacciones comerciales y acceso a los diversos servicios públicos.

En este contexto, mediante oficio No. 12051-2009-SI del 6 de noviembre de 2009, la Defensoría de los Habitantes emitió las siguientes recomendaciones al Tribunal Supremo de Elecciones:

Primera.- Valorar la posibilidad de revocar o modificar el acuerdo aprobado en la sección No. 8197, artículo cuarto, inciso b) del 7 de junio de 1985.

Segunda.- Analizar la solicitud realizada por la Sección de Análisis y Control del Registro Civil mediante oficio No. 076-2005 A.C. de fecha 19 de enero de 2005, en el sentido de uniformar los criterios aplicables a los casos de población transexual o travesti y otros supuestos de alteración de la apariencia física.

Mediante oficio No. STSE-3908-2009 del 26 de noviembre de 2009, la Secretaria del Tribunal Supremo de Elecciones informa que, en el artículo cuarto de la Sección Ordinaria No. 119-2009 realizada el mismo día, se acogieron las recomendaciones emitidas y se ordenó la elaboración de un reglamento de fotografía para la cédula de identidad que contemple los supuestos de personas transexuales, travesti y otros en los que exista alteración de la apariencia física. En la actualidad el expediente se tramitará en etapa de seguimiento para verificar la emisión del reglamento<sup>43</sup>.

43 A fines del mes de enero de los corrientes se presentó una nueva denuncia por idénticos hechos y que corresponden al expediente No. 53827-2010-SI. En este se determinó que

## X. Participación en instancias interinstitucionales e intersectoriales.

### 1. El Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.

- **Nombramiento de representantes ante el Consejo Nacional de Migración.**- Desde 1995 la Defensoría de los Habitantes ejerce la Secretaría Técnica de una instancia intersectorial denominada el **Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada**, en la cual participan distintas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, instancias académicas y representantes de organismos internacionales, para discutir y servir de insumo a la formulación de políticas públicas en materia migratoria.

Con el fin de dar cumplimiento de lo establecido en el artículo 10, inciso 10 de la nueva Ley de Migración y Extranjería N° 8764, la Defensoría de los Habitantes invitó a todas las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio, a una asamblea para elegir a dos de sus representantes ante el Consejo Nacional de Migración. La Asamblea se llevó a cabo el día 17 de febrero del año en curso y las organizaciones de la sociedad civil presentes eligieron como sus representantes ante el Consejo Nacional de Migración a las organizaciones: el Centro de Derechos Sociales del Inmigrante, representado por: Adilia Solís Reyes (Titular) y Alejandro Ubau Hernández (Suplente); y el Servicio Jesuita para Migrantes, representado por Karina Fonseca Vindas (Titular) y José Miguel Clemente Clavijo (Suplente). El nombramiento será por el plazo de un año y las organizaciones electas se comprometieron a participar en todas las sesiones convocadas por el Consejo Nacional de Migración y a rendir un informe bimensual al Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada sobre su participación.

La posibilidad de que dos organizaciones de la sociedad civil participen de este espacio de toma de decisiones en relación con la atención que el Estado costarricense debe brindar a las personas migrantes y refugiadas en el país, se convierte en **un reconocimiento importante de su labor y en un mecanismo que permite incorporar las medidas administrativas y reformas legislativas necesarias, entre otras acciones, para garantizar el respeto de los derechos humanos de esta población.**

el documento de identidad fue emitido con posterioridad a la intervención de la Defensoría. El expediente fue añadido a la etapa de seguimiento del expediente No. 41007-2009-SI.

- **Actividades ordinarias del Foro.**- Por otra parte, durante las sesiones ordinarias del Foro, de este período, las instituciones y organizaciones fueron informadas sobre: labor del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; diagnóstico de integración local de niños, niñas y adolescentes refugiados; principales regulaciones contenidas en la propuesta de Reglamento a la Ley de Migración y Extranjería que estaba vigente (Ley N° 8487); principales regulaciones contenidas en el Manual Administrativo y de Procedimientos de los Centros de Aprehensión Temporal para extranjeros en condiciones irregulares; principales acciones desempeñadas por la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas; acreditación de identidad personal, conocido como "Global ID" entregado por una organización no gubernamental y sus diferencias con los diferentes documentos de regularización migratoria entregados por la Dirección General de Migración y Extranjería; principales regulaciones contenidas en la Ley de Migración y Extranjería que entró a regir en el mes de marzo del 2010; y directrices para el otorgamiento de la categoría especial de trabajadores temporales.

Este intercambio de información resulta de gran importancia para la labor diaria de las instancias que forman parte del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, ya que les permite conocer las diferentes gestiones que se realizan para garantizar la protección de los derechos humanos de estas personas y aplicar esta información en la atención que brindan.

### 2. Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas.

La participación de la Defensoría de los Habitantes en la Coalición Nacional contra el Tráfico ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, es de gran importancia para nuestra institución, en el tanto nos ha permitido conocer, participar y emitir criterio en relación con las diferentes iniciativas que se promueven en el Poder Ejecutivo para combatir este atroz delito y garantizar la protección de las personas víctimas del mismo. Entre estas acciones cabe mencionar las siguientes:

- Creación del equipo de Respuesta Inmediata (Decreto Ejecutivo N° 35144-2009-MG-MTSS publicado en la Gaceta N° 96 del 21 de mayo del 2009).
- 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 N° 17594).

- Reforma del artículo 172 del Código Penal que tipifica este delito de la siguiente forma:
- Incorporación de una categoría migratoria en la Ley de Migración y Extranjería N° 8764 que permite documentar a las víctimas de este delito, según el artículo 90 relacionado con “categorías especiales”.
- Proyecto de Ley de Reforma al párrafo 1° del artículo 46 bis de la Ley 7600 (N° 17.267). Dictamen desfavorable pues la ampliación del plazo por cinco años más a los autobuses que cumplan con las medidas de accesibilidad lesiona los derechos de las personas con discapacidad.
- Proyecto de Ley de Sociedades de Convivencia (N° 16.390). Dictamen favorable pues a criterio de la Defensoría la regulación de las relaciones de convivencia entre personas del mismo sexo, reconoce este derecho a las parejas del mismo sexo.
- Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de la Persona Adulta Joven (N° 16.613). Dictamen desfavorable porque la reforma no contribuye a efectivizar al tutela de derechos de estas personas.
- Proyecto de Ley de para la Prevención y Eliminación de la Discriminación (N° 16.970). Dictamen desfavorable porque invisibiliza las particularidades de las poblaciones discriminadas.
- Proyecto de Ley de Creación del Centro Psiquiátrico Penitenciario (N° 16.269). Favorable pues la Defensoría a abogado para se cree un centro especializado para la atención de personas con trastornos mentales sujetas a medidas de seguridad.
- Proyecto de Ley de Uso y Protección de los Emblemas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (N° 17.082). Favorable pues la incorporación de este tipo de medidas propias del Derecho Humanitario a la normativa costarricense contribuye al respeto de los Derechos Humanos.
- Proyecto de Ley de de Armas y Explosivos (N° 17.307). Favorable pues la incorporación a la normativa costarricense de la prohibición del uso de uranio y otros elementos radioactivos contribuye a mejorar el respeto de los Derechos Humanos.
- Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Loterías (N° 17.368). Favorable pues la creación del juego CREA es una medida que aporta

recursos para atender a las personas con problemas de farmacodependencia.

Sin embargo, la atención de este fenómeno plantea grandes retos para nuestro país, como por ejemplo, el establecimiento de un albergue especializado para la atención de las víctimas; dotación de recursos necesarios para lograr una efectiva detección, investigación y sanción; realización constante de campañas de capacitación y sensibilización dirigidas a todos los funcionarios y funcionarias públicas y a la sociedad en general en relación con este delito y sus consecuencias, entre otras.



# Dirección de Calidad de Vida

La Dirección de Calidad de Vida, tiene a su cargo la atención de los temas relacionados con el acceso de las y los habitantes a las condiciones básicas requeridas para la consecución de una eficiente y efectiva calidad de vida. Los derechos humanos tutelados desde la Dirección están referidos al derecho a la salud y los servicios que brinda el Estado en esta materia; al derecho a una vivienda digna; a la protección del Ambiente y al patrimonio histórico-arquitectónico.

Para el año 2009, la Dirección de Calidad de Vida se abocó a la atención de las solicitudes de intervención sobre los temas referidos, destacándose por su impacto las investigaciones que a continuación se detallan.

## 1. Derecho humano a la prestación de servicios de salud

Para el año que nos ocupa, en materia de prestación de servicios de salud, la gran cantidad de denuncias recibidas giraron en torno a dilación en la prestación del servicio<sup>1</sup>, con la consecuente formación de listas de espera; así como desabastecimiento de medicamentos<sup>2</sup>. Siendo que dichos temas se analizaron con profundidad en el Capítulo

1 Expedientes Números 32571-2009, 34091-2009, 35338-2009, 35894-2009, 36200-2009, 36313-2009, 36629-2009, 36071-2009, 37936-2009, 38461-2009, 38596-2009, 38864-2009, 39627-2009, 40522-2009, 40539-2010, 41194-2009, 42582-2009, 43088-2009, 44532-2009, 44570-2009, 45261-2009, 45423-2009, 46451-2009, 46733-2009, 47486-2009, 47909-2009, 47208-2009, 50592-2009, 50598-2009.

2 Expedientes Números 32372-2009, 39579-2009, 38002-2009, 41149-2009, 43860-2009, 37758-2009, 38284-2009, 41705-2009, 42764-2009, 43460-2009, 44381-2009, 44398-2009, 40564-2009, 44413-2009, 48483-2009, 49007-2009, 49955-2009.

Primero del presente Informe Anual. En el presente Informe de Gestión del Área de Calidad de Vida, se referirán otros temas en el marco de la prestación de servicios de salud que por su relevancia e impacto merecen una mención especial.

Es así como para el tema de prestación del servicio de salud, se referirán investigaciones de alto impacto en temas tales como Infraestructura Hospitalaria, prestación de calidad de los servicios de salud y participación de las y los usuarios de los servicios, específicamente de ONG'S del tema VIH-SIDA en estudios de investigación.

### a. Comunidad denuncia desmantelamiento de Clínica de Tibás<sup>3</sup>

Vecinas y vecinos de la comunidad de Tibás denunciaron ante la Defensoría de los Habitantes que como usuarios de la Clínica Lic. Rodrigo Fournier Guevara, la cual es administrada por la Cooperativa Autogestionaria de Servidores para la Salud Integral (COOPESAIN R.L), se encuentran muy preocupados por la intención de la CCSS de convertir dicho centro de salud en un primer nivel de atención o menos de ello, desmejorando la calidad en la prestación de servicios de la que han gozado las y los vecinos de Tibás.

Entre las molestias denunciadas se encuentra la eliminación de algunas especialidades médicas como Psiquiatría, Medicina Interna, Pediatría y Gineco-Obstetricia. Por otra parte, se denuncia que el servicio de Emergencia no contará con el Área de Observación, ni se contempla el servicio de Rayos

3 Expedientes Nos. 24493-2008, 24585-2008, 24586-2008, 25865-2008.

X. También se eliminarán las cirugías menores y las tomas de electrocardiogramas.

Aducen los denunciantes que estos servicios han ayudado a la detección temprana de enfermedades porque se realizan biopsias y electrocardiogramas, sin necesidad de que las y los pacientes tengan que trasladarse a otro centro médico.

Al respecto, durante el año 2009, la Defensoría procedió a realizar la investigación correspondiente, misma que estuvo acompañada de una serie de visitas a la zona, reuniones con grupos comunales interesados, así como con las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

De la investigación realizada se concluyó que en la comunidad de Tibás se han brindado servicios de atención integral en salud a través de terceros desde hace más de quince años, mediante una implementación del sistema de compra de servicios, mismo que dispone de justificación técnica y que se debe realizar mediante licitación pública. En ese sentido, se tiene como presupuesto el hecho de que las potestades de control de calidad y fiscalización no pueden ni deben ser delegadas por la CCSS en terceros prestatarios del servicio.

En ese sentido, dentro de la oferta de servicios que se ha venido brindando a la comunidad de Tibás se encuentran los siguientes: primer nivel de atención, atención especializada (consulta) en ginecología, pediatría, odontología, medicina interna, psiquiatría, rayos X, cirugía ambulatoria, entre otros.

Ahora bien, mediante la licitación pública<sup>4</sup> que actualmente se promueve y que quedó en firme en su fase de adjudicación en el mes de julio del 2009, se pretende contratar un servicio de primer nivel reforzado, es decir un equipo básico de atención mediante la asistencia de un equipo de especialistas (pediatría, ginecología, medicina interna o geriatría) que brindarán asistencia y orientación al equipo de médicos generales, pero no brindarán consulta externa. Asimismo, los servicios de consulta externa de psiquiatría y radiodiagnóstico no se brindarán; tampoco el servicio de medicina mixta.

Refiere la Defensoría de los Habitantes, en el informe emitido que el derecho a la salud como derecho humano que es, tiene una característica de progresividad, misma que significa la imposibilidad del ESTADO o las instituciones que le representen de proyectar, planificar o ejecutar medidas que tiendan a DISMINUIR las condiciones de la presta-

ción de los servicios en una comunidad, servicios que se constituye en derechos y ante los cuales, el ESTADO más bien tiene el deber de proteger y aumentar sus condiciones. Lo contrario, no responde a una política de un ESTADO respetuoso de los derechos humanos.

Es así como la propuesta de la CCSS plasmada en la licitación contempla el equipamiento con el recurso humano en especialidades bajo una modalidad de "primer nivel reforzado", es decir una modalidad de atención del paciente, vía análisis de expediente clínico e intercambio de labores con el especialista. Existirá un pediatra, un internista o geriatra y un ginecólogo, para que en forma de interconsulta entre profesionales en Medicina, valoren aquellos casos que por el grado de complejidad, así lo requieran.

No desconoce esta Defensoría, los beneficios que pueda tener la aplicación de un sistema de primer nivel reforzado, considerando como un hecho constatado que son muchos los casos referidos que pueden ser abordados por el médico general, con la sola asesoría primaria del especialista, quien vierte recomendaciones y delega el seguimiento en el médico general.

Sin embargo, son miles los casos que en forma real y efectiva requieren de la asistencia médica de la o el profesional especializado, con el agravante de que es un hecho constatado que los servicios de segundo y tercer nivel en especialidades, en la mayoría de los casos se encuentran saturados, de tal suerte que la oportunidad y celeridad en la atención distaría de ser una realidad para estos pacientes, que mantienen hasta la fecha un sistema de atención regular y continuo para sus patologías. El traslado a otro centro de atención significa en la mayoría de los casos incorporarse en un sistema de listas de espera, que cuando resultan plazos irrazonables, no significa más que una violación al derecho a la salud.

Lo anterior tiene mayor peso si valora que paralelo a la implementación de este nuevo proceso de prestación de servicios en el área que nos atañe, no se ha dado un fortalecimiento de los servicios especializados de la Clínica Clorito Picado (centro de referencia) que permitan atender a la población que estaría al descubierto, a partir del 2010. Esto deja en evidencia que es la misma entidad –CCSS– la que coloca en una situación de vulnerabilidad a los asegurados adscritos a esta área.

Con fundamento en las consideraciones referidas en el Informe emitido, mismo en el cual se analiza el tema de la contratación de servicios como una

4 Licitación Pública N° 2008BLN-000013-1142.

opción a considerar no objetable si con ello se garantiza la prestación eficaz, oportuna, con respeto del ordenamiento jurídico del servicio público. En este caso, la Defensoría recomendó a la CCSS *“Girar instrucciones a las instancias administrativas correspondientes, a fin de que se dispongan los procedimientos de contratación administrativa y legales oportunos, para que se garantice a las y los habitantes sujetos del área de adscripción de la Clínica de Tibás, la oferta de servicios de salud que durante los últimos quince años le ha sido otorgada”*.

De esta forma, concluye la Defensoría que los procesos y procedimientos a lo interno de la CCSS en materia de reorganización de los servicios que brinda no pueden venir en detrimento de la oferta de servicios de salud que ha venido disfrutando la población afectada, en este caso la comunidad de Tibás y lugares circunvecinos, siendo que lo contrario sería darle un efecto regresivo al derecho humano a la salud, lo cual atenta contra los principios constitucionales y legales establecidos.

#### **b. El CENARE: una institución hospitalaria que cumple una función vital<sup>5</sup>**

La Defensoría de los Habitantes dio inicio a una investigación de oficio con el fin de realizar un diagnóstico de las condiciones gerenciales, estructurales y de funcionamiento del Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE), con el fin de evaluar la prestación de servicios de este centro de salud.

Con este propósito, la Defensoría recibió a varios de los funcionarios de este centro de salud como resultado de una serie de audiencias que convocó. En dichas reuniones se informó de situaciones que parecieran no permitir un funcionamiento acorde con la misión de este centro de salud; asimismo, se realizaron inspecciones al centro hospitalario para determinar el estado actual de lo denunciado. Con fundamento en las denuncias formuladas se solicitaron los informes a las autoridades de administración del CENARE, mismas que requirieron la información solicitada.

La Defensoría constató como los principales problemas que afronta el CENARE los siguientes:

- a. Asignación del presupuesto institucional no acorde con la demanda para la ejecución de los Planes Anuales Operativos, por lo cual se hace necesario e importante la elaboración de planes, programas y proyectos adecuadamente justificados para demostrar la necesidad de la

obtención de mayor cantidad de recursos, tales como: financieros (incremento del presupuesto), humanos (formación de nuevos profesionales), tecnológicos (adquisición de nueva tecnología), entre otros.

- b. Incremento de personas con secuelas de accidentes laborales, automovilísticos, actos violentos, el envejecimiento de la población y la falta de acreditación de los servicios que brinda el establecimiento, situaciones que se vuelven un reto para el CENARE, pues se enfrentará a una mayor demanda de servicios.

- c. Inopia de recurso humano en servicios como: terapia física, terapia ocupacional, terapia del lenguaje, enfermería, radiología y el área administrativa. Sin perjuicio de las necesidades de médicos internistas y anesthesiólogos como se señalará adelante.

- d. La insuficiencia de planta física forma parte de las debilidades del Centro, debido que se crean necesidades de nuevas áreas de trabajo, tales como: ampliación del servicio de hospitalización (cubículos de aislamiento y bodega de enfermería), construcción de un gimnasio de rehabilitación cardíaca, ampliación de consulta externa, ampliación del área administrativa (informática, auditoría interna, asesoría legal, planificación y financiero contable).

- e. Altos costos financieros por el exceso de las incapacidades de las y los funcionarios y la ausencia de un plan de motivación. Particularmente, el área de enfermería, según lo pudo constatar la Defensoría.

Concluye la Defensoría que CENARE, al igual que cualquier otro centro de prestación de servicios de salud de la CCSS tiene problemas de gestión y efectividad como consecuencia de la carencia de suficientes recursos humanos, de equipamiento y de infraestructura. En ese sentido, existe evidencia documental<sup>6</sup> de que el CENARE ha venido realizando gestiones con el fin de atender los problemas de recurso humano, equipo e infraestructura durante los últimos 5 años, siendo que algunas de las solicitudes realizadas por el CENARE fueron atendidas y resueltas por la Gerencia Médica de la CCSS, otras se encuentran pendientes.

Es así como el CENARE ha realizado esfuerzos importantes para suplir las necesidades detectadas. Sin embargo, de conformidad con el proceso de habilitación realizado por el Ministerio de Salud, se encuentra pendiente cerca del 50 % de las reco-

5 Expediente No. 26044-2008

6 Oficio No. CNR-AL-0101-2009 del 12 de mayo de 2009, aportado por la Dirección Médica del CENARE al expediente de la Defensoría.

mendaciones de este Ministerio para lograr dicha habilitación y por consiguiente cumplir a satisfacción con el servicio prestado a las y los usuarios.

Hizo especial énfasis la Defensoría en su informe que el CENARE es una institución pública con una trayectoria de 31 años, dedicada a atender a toda aquella población con problemas del sistema neuro-músculo-esquelético, cuyo objetivo primordial es: *“Otorgar tratamiento integral la población con secuelas de lesiones del sistema neuro-músculo-esquelético ocasionadas por accidentes laborales, de tránsito, domiciliarios, enfermedades congénitas o adquiridas, por medio de la labor coordinada del personal médico, paramédico, técnico y administrativo del hospital, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los usuarios, su familia y comunidad, en un ambiente de seguridad y confianza.”*

Al ser el único Hospital Nacional especializado en esta materia tiene la particularidad de ser ente asesor y formador en la rehabilitación de personas con padecimientos del sistema neuro músculo-esquelético y con el proceso de desconcentración hospitalario surge la oportunidad de realizar procedimientos para trasladar las patologías de baja complejidad al primer y segundo nivel, con el fin de que el CENARE atienda los pacientes con padecimientos de alta complejidad, es decir, de tercer nivel.

La Defensoría consideró que las deficiencias detectadas en el CENARE, constituyen un incumplimiento al deber de asegurar acceso y disponibilidad que sean oportunos y apropiados a los servicios de salud por parte de las y los habitantes; y por lo tanto, una forma de incumplimiento al deber del desarrollo de acciones que hagan efectivo el derecho a la atención en salud, a la luz de las disposiciones del derecho internacional comentadas.

La Defensoría solicitó a la Dirección Médica del CENARE, informar a la Defensoría sobre las medidas que se adoptarán para dotar a la institución del recurso humano, la infraestructura, el equipamiento, señalado como urgente en la investigación realizada. Asimismo, se recomendó atender y llevar a cabo las acciones solicitadas por el Ministerio de Salud a considerar para lograr la habilitación respectiva.

En ese mismo sentido, la Defensoría solicitó al CENARE informar sobre las gestiones realizadas ante la Gerencia de División Médica para atender las necesidades de la institución, así como la respuesta obtenida. Se recomienda de igual manera, el formular un proyecto ante la CCSS con el fin de evitar que este centro de salud sea tenido como centro

de referencias de otros centros de salud, así como para mejorar la prestación de servicios a personas menores de edad en coordinación con el Hospital Nacional de Niños.

De igual forma, la Defensoría emitió una serie de recomendaciones puntuales en relación con el cumplimiento de compromisos de gestión asumidos, así como el traslado de denuncias puntuales formuladas por funcionarios y funcionarias del CENARE que requirieron a la Defensoría ser trasladadas a la Dirección Médica para su atención sin demora.

A la fecha, la Defensoría está dando seguimiento al cumplimiento efectivo de los planes remediales que el CENARE ha planteado, el mejoramiento de las condiciones originalmente denunciadas, así como las acciones pendientes de atención.

### c. El combate a la bacteria *Clostridium Difficile*, un reto de la CCSS<sup>7</sup>

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia en la cual se solicita investigar las prácticas higiénicas que se llevan a cabo en el Hospital San Juan de Dios y otros hospitales nacionales en relación con la prevención y el control de la infección del *clostridium difficile*.

Conviene recordar que la infección por la bacteria *Clostridium Difficile* ha sido motivo de alerta del sistema sanitario nacional. La Organización Mundial de la Salud ha definido a la infección nosocomial como:

*“Una infección que se desarrolla en un paciente hospitalizado o en otro servicio de asistencia, y que no la padecía ni la estaba incubando en el momento de la hospitalización, o es el efecto residual durante una hospitalización anterior. Incluye también las infecciones contraídas en el hospital pero que aparecen después de que el enfermo fue dado de alta. Las que se registran entre el personal y los visitantes del hospital.”*

La existencia real de estrategias de atención a este problema interesa no sólo porque están en juego bienes jurídicos superiores, como el derecho a la vida y a la salud, sino porque con su ejecución se utilizan adecuada y racionalmente los recursos pues, de otro modo, la atención de una o un paciente que ha contraído una infección nosocomial implica una duplicación de los costos con estadías hospitalarias prolongadas que además inciden en

<sup>7</sup> Expediente No. 41682-2009-SI

la oportunidad de la prestación del servicio al reducirse las posibilidades de internamiento de otros pacientes. De este modo la prevención de estas infecciones es un costo-inversión que redundará en beneficio no sólo de los pacientes directamente sino del sistema de salud en general.<sup>8</sup>

Además de la carga económica para el sistema de salud, el tema adquiere importancia desde otros enfoques. En primer lugar, las infecciones hospitalarias son un indicador de la calidad de los servicios prestados. Actualmente, la eficiencia de una institución de salud se mide no solo por los índices de mortalidad y el aprovechamiento del recurso cama, sino también, por el índice de infecciones.

En ese sentido, conviene señalar que la respuesta a un brote de una bacteria no es cuestión sencilla de implementar. En el caso del HSJD, se concluyó que a pesar de que el Hospital no se encontraba totalmente preparado para atender el impacto del brote de la bacteria, con el tiempo esta Defensoría logró ir verificando que se estaban realizando importantes esfuerzos por investigar, prevenir y atender este problema.

Mediante una serie de interrogantes planteadas, la CCSS rindió varios informes con el fin de determinar que se procedió en este caso de conformidad con las disposiciones legales que se citan en este apartado, sobre todo con el fin de establecer que se cumplió con las recomendaciones epidemiológicas, clínicas y protocolarias, es decir, que se realizarán acciones de investigación, atención a las y los pacientes y de prevención de nuevos casos.

Los estudios hechos en el Laboratorio de Investigación en Bacteriología Anaeróbica (LIBA) de la Universidad de Costa Rica (UCR), mediante análisis moleculares, completados y confirmados en Canadá, revelaron que una de las bacterias causantes de los brotes detectados en los hospitales San Juan de Dios y Blanco Cervantes fue la *Clostridium difficile* NAP1, una bacteria hipervirulenta que se asocia con brotes ocurridos en los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra. Esta cepa también fue detectada en muestras provenientes del Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE) y del Hospital San Vicente de Paúl de Heredia.

Una de las particularidades de esta bacteria es que está asociada con el uso de antibióticos de última generación, los cuales se emplean en pacientes

cuyas condiciones de salud son muy precarias y portadores de varias enfermedades. Esta bacteria produce entre 4 y 16 veces más toxinas que otras cepas de *Clostridium difficile* y, por lo tanto, los cuadros son más agresivos, súbitos y tienen mucha recurrencia. Además, esta cepa posee la particularidad de que se coloniza con mayor facilidad.

Como parte de las acciones para controlar la bacteria, la CCSS está elaborando nuevos lineamientos contra el *Clostridium difficile*, a la luz de este hallazgo realizado por la UCR, los cuales serán de aplicación obligatoria en todos los centros médicos del país. Asimismo, se aplicará un plan piloto de vigilancia y control en el San Juan de Dios y luego se extenderá a todos los 29 hospitales de la CCSS.

Adicionalmente, la CCSS intensificará las medidas de control adoptadas en los hospitales San Juan de Dios y Nacional de Geriátrica y Gerontología a todos los centros médicos, con el fin de ejercer una vigilancia permanente de este nuevo agente infeccioso.

En este caso, la Defensoría solicitó a la Dirección Médica del HSJD, en razón de que el estudio realizado por el ICAA detectó una serie de irregularidades en el servicio de abastecimiento de agua para consumo humano en el Hospital San Juan de Dios, acatar las recomendaciones emitidas por el ICAA con fecha junio y cumplir a cabalidad con las recomendaciones formuladas, entre las que se encuentran el eliminar las vulnerabilidades sanitarias de las estructuras del acueducto, corrigiendo las fallas detectadas, así como realizar las labores de limpieza y mantenimiento periódicas de los tanques de almacenamiento de agua.

Por otra parte, la Defensoría recomendó implementar un sistema de control de la calidad del agua que entregan los acueductos internos del hospital, para poder realizar los ajustes correspondientes, mejorar el programa de mantenimiento y considerar la posibilidad de re-clorar. Con el propósito de evitar que el agua sea un vehículo de propagación de enfermedades en los hospitales se recomienda al Ministerio de Salud que elabore y apruebe una norma nacional para evaluar las aguas para consumo humano a nivel intrahospitalario; y en conjunto con el ICAA, ejerza vigilancia sobre el cumplimiento de la misma.

Asimismo, se recomendó al CENARE, al HSJD y al Hospital Calderón Guardia, rendir a la Defensoría un informe trimestral que contenga las actividades de prevención de ésta y otras infecciones nosocomiales, así como dar seguimiento

<sup>8</sup> Defensoría de los Habitantes. *Compendio de Derecho a la Salud*. Expediente No. 5175-23-98 Oficio No. DHR- 1684-00. Fecha: 29 de febrero de 2000

al papel del Comité de Prevención y Control de Infecciones Intrahospitalarias y el comportamiento del *Clostridium Difficile*. A la Gerencia Médica de la CCSS se le recomendó informar sobre los nuevos lineamientos institucionales para prevenir y atender infecciones nosocomiales.

En el marco del seguimiento brindado al caso, la Defensoría ha recibido los informes requeridos que reportan el avance en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en la atención del *Clostridium Difficile*.

#### **d. Uso de medicamentos adictivos por parte de profesionales de la salud<sup>9</sup>**

Un tema novedoso en cuanto a su conocimiento por parte de la Defensoría de los Habitantes lo constituye el referido al uso de medicamentos adictivos por parte de profesionales de la salud. En ese sentido, la Defensoría inició una investigación de oficio con el fin de conocer la política pública y las acciones de vigilancia de la salud que está desarrollando la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros (INS) para controlar y evitar que el personal sanitario que atiende pacientes consuma medicamentos u otras sustancias de uso restringido o prohibido que pueda colocar en riesgo la seguridad y la efectividad de los servicios de salud prestados.

Al respecto, de la investigación realizada se concluyó que es un deber del Estado prevenir el uso indebido de estupefacientes, drogas, psicotrópicos u otro producto que sea capaz de producir dependencia física o psíquica. Asimismo, se determinó que el problema de adicción en centros sanitarios, no es tema de agenda y acciones concretas por parte de las entidades públicas correspondientes.

En ese sentido, el Instituto Nacional de Seguros dispone de normas generales de uso y manejo de drogas en el centro de salud, aplicando además controles de inventarios. En ese sentido, no existen en el INS programas específicos que atiendan dicha problemática.

En la misma línea, la CCSS no dispone de política institucional en esta materia. En ese sentido, no se tienen medidas de prevención o acciones de supervisión y control de personal para el caso concreto. Únicamente algunas iniciativas concretas (por ejemplo, el Hospital Nacional Geriátrico). Informa la institución que se está brindando capacitación al personal médico para atender el problema.

Conviene referir que la CCSS no cuenta con un diagnóstico que identifique el problema de consumo de drogas. Debe señalarse que existe dentro de la normativa interna de la CCSS prohibición expresa de uso de drogas.

Consideró la Defensoría que desde la perspectiva de salud ocupacional, la posibilidad de que existan personas trabajadoras con problemas de adicción en el centro de salud, constituye un problema que puede incidir en el ambiente laboral, que genera insatisfacción en el personal y contribuye necesariamente a una baja en el rendimiento y producción de trabajo. Por otra parte, y desde la perspectiva de la o el paciente, una situación de esta naturaleza, coloca en una situación de riesgo al paciente, que no recibe la atención en salud, en las mejores condiciones de calidad, toda vez que la persona prestadora del servicio, no dispone de la lucidez y autocontrol necesario para emitir el mejor criterio o acto para atender la necesidad de la o el paciente. De tal suerte que la implementación de medidas preventivas y de control devienen en una necesidad, no sólo en aras de generar ambientes laborales, sanos y productivos, sino también, para asegurar una prestación de servicio de calidad, al más bajo riesgo y con la certeza de que la responsabilidad profesional e institucional tiene cobertura intrínseca.

En este orden de ideas, las propuestas de acción deben ir encaminadas desde una perspectiva preventiva, pero también correctiva. Acciones de prevención, información, sensibilización, resultan actos que contribuyen en la formación de hábitos y conductas en las y los funcionarios y que permiten el conocimiento previo de la situación que se trata, las consecuencias laborales y legales y finalmente los riesgos que se asumen.

Por otra parte, las acciones de control a nivel administrativo (control estricto de inventarios, salidas y entradas de productos), control de administración de medicamentos a pacientes, controles cruzados y finalmente, algunas medidas directas de control de consumo de productos en el personal, puede ser una medida saludable, en términos de prevenir futuros incidentes. En este sentido, los planes incoados por el Hospital Psiquiátrico y el Hospital Blanco Cervantes, resultan ejemplos válidos y pertinentes).

La Defensoría recomendó al INS y a la CCSS definir dentro de los proyectos de salud ocupacional, un programa de vigilancia de uso de drogas y alcohol en las y los funcionarios. Dicho programa deberá contener acciones preventivas, informativas, de control (de activos- medicamentos y de personal)

9 Expediente No. 27293-2008

normativas y correctivas, con sus condiciones procedimentales correspondientes. Asimismo, se recomendó valorar para tales efectos la implementación de controles al azar o por indicio de pruebas de doping.

Asimismo, al Consejo de Salud Ocupacional se recomendó emitir directrices concretas respecto del tema, que permitan orientar el quehacer de la CCSS y el INS en la materia, a fin de prevenir futuros problemas y controlar de la mejor forma cualquier situación que se pueda presentar.

A la fecha la Defensoría se encuentra dándole seguimiento del efectivo cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

#### **e. Participación de organismos no gubernamentales en los estudios relacionados con el VIH-SIDA: un tema de necesaria revisión<sup>10</sup>**

La Defensoría recibió por parte de una Organización No Gubernamental (ONG) una denuncia contra las autoridades de salud en relación con la convocatoria y procedimiento de selección realizado entre las ONG's que atienden el tema de VIH-SIDA, para participar en un estudio que se realizaría en el mes de octubre del 2009, a hombres que tienen sexo con hombres<sup>11</sup>.

Al respecto, se requirió la información tanto a la CCSS como al Ministerio de Salud, en cuanto a la denuncia formulada y los procedimientos seguidos para determinar la participación de ONG's en dicho estudio. En ese sentido, se informó que el equipo técnico para la realización del estudio indicado, está conformado por varias organizaciones e instituciones que representan tanto el sector público, académico, la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional. En el caso de las ONG's el estudio contará con la activa participación de dos de ellas<sup>12</sup>, quienes serán las responsables de la entrevista, consejería, captura de datos y seguimiento de las personas participantes en el estudio.

Según informó el Ministerio de Salud, por la naturaleza científica y ética de la investigación epidemiológica que se sigue, para su formulación se determinó

conformar un equipo de investigadores, que en este caso se integró al seno del Consejo Nacional de Atención Integral al VIH-Sida (CONASIDA), siendo que las dos ONGs que participaron en el estudio, representan a la Red de ONGs en el seno de CONASIDA, además de que la población en la que se enfocan estas dos ONGs es precisamente la población objeto de estudio (hombres que tienen sexo con hombres – HSH).

Si bien es cierto, la Defensoría consideró atendibles las argumentaciones de las entidades de salud consultadas, sí se consideró que debe abrirse el espacio para que todas las organizaciones que trabajan el tema, puedan tener la oportunidad de participación, siempre y cuando cumplan con los requisitos técnicos y formales que el estudio de que se trate requiera.

Por ello que resulta importante la actualización en el registro de las ONGs que trabajan el tema, ya que esto permite conocer aquellas organizaciones que pueden contribuir en un tema que le corresponde direccionar al Ministerio de Salud, a través del CONASIDA y aunque ello no sea una base de proveedores, sí puede servir de guía para ayudar a definir a ese Ministerio, posibles colaboradores en las investigaciones que realice en torno al tema, cumpliendo así con el principio de oportunidad y de igualdad a que tiene derecho cualquier persona física o jurídica de nuestro país.

Con fundamento en lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Salud el *revisar los procedimientos que se utilizan para la escogencia de ONG's relacionadas con el tema de VIH/SIDA, a efecto de garantizar en igualdad de condiciones su participación en proyectos y estudios como el aquí relacionado*. A los efectos anteriores, se recomienda mantener actualizado el registro de las ONG's relacionadas con el tema, amén de ser una función que se encuentra establecida en el Reglamento a la Ley General del VIH-Sida.

La identificación clara de las ONG's permitirá no sólo tenerlas como grupos de interés en los procesos de tomas de decisiones, sino además, atender con mayor eficiencia y efectiva sus demandas y ante todo, requerimientos de información.

La Defensoría se encuentra dando seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas, para lo cual se realizarán durante el 2010 varias reuniones con ONG'S que atienden el tema y autoridades de gobierno que permita intercambiar experiencias y fortalecer la articulación de procesos de participación de las mismas más efectivos.

<sup>10</sup> Expediente No. 36548-2009

<sup>11</sup> "Estudio de seroprevalencia del virus de inmunodeficiencia humana, sífilis y comportamiento en hombres que tienen sexo con hombres (HSH) en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica".

<sup>12</sup> Las ONG's que participarán serán el Centro de Investigación y Promoción para América Central de los Derechos Humanos (CIPAC) y la Asociación de Personas que viven con VIH o Sida (ASOVIHSIDA).

## 2. Derecho Humano a una Vivienda Digna

Para el año 2009, conviene señalar que gran parte de la casuística recibida en torno al tema de vivienda digna giró en torno al tema del terremoto de Cinchona<sup>13</sup> y los efectos del mismo en cuanto a la urgente atención de las necesidades de vivienda de la población de las zonas afectadas.

Tomando en consideración que las acciones emprendidas por la Defensoría en la tutela del derecho a la vivienda con ocasión del terremoto de Cinchona fueron referidas puntualmente en el Capítulo 1, apartado relacionado con las políticas públicas en gestión del riesgo, para el presente Informe de gestión, se hace referencia a investigaciones con temas tan significantes como la mala calidad constructiva en un proyecto de vivienda de interés social; el lento pero exitoso caminar de otro proyecto desarrollado, y por último, cómo algunas exigencias del sistema financiero nacional para la vivienda y su lentitud en la tramitación, pueden hacer nugatorio el derecho tutelado.

### a. Proyecto Habitacional Palma Real en Ciudad Neilly:<sup>14</sup> cuando la calidad constructiva amenaza el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna.

Beneficiarios del Proyecto Habitacional Palma Real, ubicado en Ciudad Neilly, solicitaron la intervención de la Defensoría ante las instancias correspondientes, con el fin de que se resuelvan los problemas constructivos, eléctricos, sanitarios y otros que presentan sus viviendas.

Al respecto, la Defensoría requirió de las instancias involucradas (BANHVI, Grupo Mutual Alajuela La Vivienda, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos –en adelante CFIA-), la información correspondiente. Asimismo, se visitó el Proyecto en varias ocasiones, logrando concluir entre otras cosas lo siguiente:

Que dicho Proyecto Habitacional de Interés Social consta de 173 viviendas, sobre las cuales se han tramitado 139 bonos. En ese sentido, 80 beneficiarios denunciaron irregularidades en sus viviendas, sea el 57.5% de las viviendas presentó problemas constructivos.

Las obras constructivas finalizaron en el mes de octubre del 2008 y ya desde junio de ese mismo año familias que ya habitaban el Proyecto denunciaron ante el Ministerio de Salud problemas sanitarios en las viviendas, tres meses después de haber sido entregadas las primeras viviendas.

Por lo anterior, el Ministerio de Salud giró la orden sanitaria N° ARCO-MAB-017-2008 y en el mes de noviembre del 2008, corrobora que se ha cumplido con lo ordenado y por tanto se hace el levantamiento de la orden sanitaria. Pese a lo anterior, la Defensoría solicitó al Ministerio una nueva inspección, misma que se realizó en febrero del 2009, determinándose que al haber problemas sanitarios en las viviendas se hace necesario llevar a cabo un censo visitando todas y cada una de las viviendas con el fin de identificar con mayor precisión los problemas existentes.

Dicho censo se inició reportando en su fase primera al menos 32 viviendas con problemas de orden sanitario. Con fundamento en lo anterior, la Defensoría concluyó que las acciones realizadas por el BANHVI, en el caso que ocupa, han sido insuficientes, pues la Dirección FOSUVI se limitó a solicitar información al Grupo Mutual Alajuela-La Vivienda, sin realizar una fiscalización in situ.

Situaciones como la descrita en el Proyecto referido, deja en evidencia un inadecuado sistema de control y fiscalización de obras, que afecta directamente a las y los habitantes de las viviendas, quienes se ven expuestos a tolerar problemas sanitarios, eléctricos y mecánicos, evidenciándose la violación sistemática al derecho que tienen las personas beneficiarias de contar con una vivienda digna, mismas que por condiciones económicas, tuvieron que ser adquiridas con un bono para la vivienda, pues no cuentan con recursos para acceder a otros medios y consecuentemente no tienen tampoco los recursos para realizar las reparaciones que son responsabilidad de la empresa.

La Defensoría de los Habitantes, recomendó al Ministerio de Salud continuar con el censo iniciado en el Proyecto Palma Real con la finalidad de determinar el estado de las viviendas. Por su parte, la BANHVI se recomendó designar un funcionario o funcionaria para que lleve a cabo la inspección correspondiente al Proyecto Palma Real con el fin de verificar las condiciones en que se encuentran las viviendas.

Una vez realizada la inspección, confrontar los resultados con los informes de avance y conclusión de las obras que haya presentado la entidad autorizada

<sup>13</sup> Las denuncias presentadas se tramitaron acumuladas bajo la Solicitud de Intervención No. 42094-2009.

<sup>14</sup> Solicitudes de Intervención Nos: 43087-2009, 43173-2009, 41932-2009, 22844-2008, 26400-2008.

ante el Banco. En caso de encontrar irregularidades a partir del análisis anterior, realizar las gestiones que sean necesarias para que la entidad autorizada ejecute las correcciones que correspondan.

Es claro que en el caso de la empresa desarrolladora, en caso de que existan aún viviendas que presentan irregularidades, debe llevar a cabo las reparaciones necesarias en el menor tiempo posible e informar a la Defensoría sobre lo realizado.

#### **b. Proyecto Villa Paola<sup>15</sup>: un esfuerzo que se concreta**

La Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento tanto por parte de la información dada por medios de comunicación<sup>16</sup>, así como por una denuncia presentada, de la inconformidad por parte de varias familias vecinas de Guararí de Heredia quienes indicaron estar quedando excluidas del Proyecto de Vivienda de Interés Social Villa Paola, sin que se les informe las razones por las cuales no han sido incorporadas en las listas de beneficiarios con un bono de vivienda. En dicho proyecto, sumado a esto, se demolieron algunas viviendas.

Se requirió tanto al Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI) como al Instituto Nacional de Vivienda (INVU) los informes correspondientes que permitieran determinar el estado actual de dicho Proyecto. Asimismo, se convocó a una reunión<sup>17</sup> en la Defensoría con las partes involucradas, con la finalidad de aclarar la información que se estaba recibiendo y las dudas surgidas. En igual sentido, se visitó el proyecto<sup>18</sup> para determinar los avances en la organización del mismo.

Al respecto, se tuvo por comprobado que dicho Proyecto fue aprobado y financiado por el Banco Hipotecario de la Vivienda y la entidad autorizada a cargo es el INVU y con el mismo se pretende brindar una solución de vivienda a 240 familias, aunque de acuerdo al censo desarrollado en el lugar existen 343 familias.

En ese sentido, se estableció la lista de potenciales beneficiarios, quedando la entidad y la Dirección de FOSUVI de verificar que las familias cumplan con los requisitos correspondientes.

Consideró la Defensoría que el caso que nos ocupa, constituye uno de muchos ejemplos no sólo de las condiciones de precariedad y abandono que

persisten en las familias que habitan la zona metropolitana en zonas de asentamientos; sino, además, de la falta de impulso necesario para dar respuesta oportuna a dichas necesidades. Ciertamente, la complejidad y la vastedad del problema habitacional, constituye una cuestión que supera la capacidad de respuesta institucional eficiente, también dicha problemática se ha mantenido lamentablemente en el tiempo al no generarse las políticas públicas efectivas y eficientes que con mayor urgencia se requieren en la actualidad para solucionar los problemas habitacionales. Es así como los años de espera de las familias afectadas no han sido correspondidos con una respuesta articulada de los sectores institucionales.

La Defensoría recomendó tanto al BANHVI como el INVU dar seguimiento a la culminación efectiva y exitosa del proyecto Villa Paola en Guararí de Heredia. Asimismo, se recomendó implementar la mejor solución de vivienda para el grupo de familias beneficiadas, asesorando a las familias para que cumplan con los requisitos de ley y tener acceso al bono de vivienda.

Conviene señalar que como parte del seguimiento, se requirieron informes periódicos sobre el tema, hasta que el 14 de abril 2010 se inaugura dicho proyecto<sup>19</sup>, en su totalidad, cumpliendo exitosamente con el proceso iniciado.

Es criterio de la Defensoría que en casos en los cuales se desarrollen proyectos de inicio a fin con un grado exitoso, conviene identificar buenas prácticas que puedan ser reproducidas en otros proyectos de vivienda en ejecución y que no han corrido la misma suerte.

#### **c. Derecho a una vivienda: Cuando la dilación institucional genera una vulneración de derechos<sup>20</sup>**

La Defensoría de los Habitantes, recibió una denuncia referida a la actuación del INVU y relacionada con la adjudicación de una vivienda que dicha entidad hizo en el año 2004, sin que se formalizara oportunamente la escritura de traspaso y adjudicación respectiva. El INVU toleró la ocupación de las viviendas, previos estudios socioeconómicos realizados, postergándose la realización de la escritura correspondiente.

En el año 2009, cuando se pretende realizar el trámite de inscripción de la propiedad a nombre de la

15 Solicitud de Intervención No. 36821-2009

16 Comunicado de prensa 23 de marzo 2009

17 Reunión realizada en la Defensoría de los Habitantes el 18 de mayo 2009.

18 Visita realizada el 20 de julio 2009.

19 <http://www.nacion.com/2010-05-03/EIPais/FotoVideoDestacado/EIPais2355384.aspx>

20 Solicitud de Intervención No. 40659-2009

beneficiaria, se le requiere nuevamente presentar la documentación para realizar una valoración social de su caso, siendo que el hijo (mismo que era una persona menor de edad en el 2004), ahora trabaja y por ello se determinó que no califica como una familia en pobreza extrema, por lo que podría ser desalojada de la vivienda que ocupa desde el 2004.

Analizada la información requerida al INVU y al BANHVI, tuvo la Defensoría por demostrado las afirmaciones de la denunciante, añadiéndose el hecho de que la familia afectada decidió que el hijo trabajador renunciara a su empleo para no sobrepasar el monto del salario y medio exigido como requisito para ser beneficiario de un bono familiar para la vivienda.

En el presente caso, considera la Defensoría que si se brinda una ayuda socio-económica por parte del Estado, como lo es el otorgamiento de una vivienda de interés social y con ello puede brindarse un impulso a las familias costarricenses para surgir dignamente a futuro, cómo puede suceder que se adjudique una vivienda en el 2004 y ahora cinco años después se busque formalizar el beneficio, indicando que las familias sólo son adjudicatarias y con ello esperar que las familias mantengan la misma condición socio-económica y aún peor, que estén en la incertidumbre de enfrentarse a la posibilidad de perder el beneficio que han disfrutado por cinco años?

Con fundamento en lo anterior, la Defensoría recomendó que tanto la Gerencia General Banco Hipotecario de la Vivienda como la Gerencia General del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, reconsideren su posición, siendo que lo procedente es que se consideren las valoraciones que oportunamente ya se realizaron y pueda la familia indicada finalizar el trámite iniciado desde el año 2003.

Si bien, el caso concreto pudo ser resuelto, no por la reconsideración que hiciera de su posición las instituciones involucradas, sino por la renuncia del único proveedor de ingresos a su trabajo, es claro que el tema continúa pendiente desde el punto de vista estructural, determinando la Defensoría con fundamento en lo anterior, la necesidad de revisar cuántos casos se encuentran en la misma situación, así como la respuesta institucional a los mismos de conformidad con el respeto de los derechos humanos.

### 3. Derecho Humano a un Ambiente Sano

Una de las mayores afectaciones al ambiente lo constituye la inadecuada gestión del recurso hídrico que se da en Costa Rica y que motivó su análisis puntual a partir de las políticas públicas emitidas en el Capítulo Primero del presente Informe Anual.

Por otra parte, debe indicarse que en relación con los conflictos socio-ambientales denunciados en el Informe de Labores 2008-2009, tales como el caso del Acueducto el Coco-Ocotol, así como el Proyecto de extracción minera a cielo abierto a desarrollarse en Crucitas, durante el 2009 la Defensoría brindó seguimiento a las acciones generadas en torno a ambos casos.

#### a. Caso Crucitas

En el caso *Crucitas*, la Sala Constitucional, mediante Voto No. 6922 del 16 de abril del 2010, DECLARÓ SIN LUGAR el recurso presentado contra la actividad minera en Costa Rica. Es preciso indicar que la Defensoría de los Habitantes había presentado una acción de inconstitucionalidad al respecto<sup>21</sup>.

En dicha Resolución, el Tribunal Constitucional declaró con lugar el recurso únicamente por haberse aprobado el Estudio de Impacto Ambiental sin el criterio previo del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, lo cual se consideró subsanado estando en curso el Amparo. En los demás aspectos cuestionados, sea la afectación del recurso hídrico, del almendro amarillo, la lapa verde, los requisitos del Estudio de Impacto ambiental y sobre la fundamentación del decreto Ejecutivo No. 34801-MINAET, la Sala declaró por mayoría sin lugar el recurso.

Ante la resolución emitida, la Defensoría se ha manifestado respetuosa de los fallos judiciales y considera especialmente importante en el caso que nos ocupa, que en el menor plazo posible, se pueda contar con la resolución integral por parte de la Sala Constitucional de forma tal que todas las partes involucradas en el conflicto puedan conocer con propiedad el análisis realizado a la luz del Derecho Constitucional y Ambiental en el presente caso.

Por otra parte, se considera que los criterios que fundamentan la declaratoria de la Sala Constitucional en nada demeritan la posibilidad de las personas afectadas de acudir a la jurisdicción común a cuestionar, en caso de que así lo consideren, la validez

<sup>21</sup> Acción de Inconstitucionalidad N° 08-015163-0007-CO, acumulada a la Acción No. 08-014900-00070-CO.

de los dictámenes técnicos emitidos. En ese sentido, la Defensoría revisará con detalle las acciones judiciales pendientes para determinar el tipo de acciones se tomarían al respecto.

La Defensoría considera de trascendencia y urgencia la revisión integral de la normativa que regula la minería en Costa Rica. Lo anterior tomando en cuenta que dicha actividad genera un importante impacto ambiental, especialmente en el caso de la extracción minera a cielo abierto, todo lo cual repercute en la calidad de vida de las y los habitantes. El Código de Minería y normativa conexa debe ser revisado a la luz de las obligaciones internacionales y nacionales que en materia ambiental ha asumido el Estado costarricense.

El “Por Tanto” de la resolución referida requiere un análisis detallado, especialmente en cuanto a la obligación establecida para las autoridades recurridas y de la Regencia Ambiental del Proyecto de coordinar con la Comisión Mixta de Monitoreo y Control Ambiental, el seguimiento y fiscalización de todas las fases del proyecto, priorizando la forma en que se hará efectiva la participación ciudadana en cada una de estas etapas. La labor de dicha Comisión, debe estar enmarcada en el respeto de los principios ambientales que se tornan en obligaciones contraídas por el Estado costarricense, tanto a nivel internacional como nacional. Tal es el caso de los principios precautorio, así como de responsabilidad por posible contaminación.

El conflicto socio-ambiental generado con ocasión de la actividad minera autorizada en la comunidad de Crucitas, requiere un análisis y una atención integral que trasciende la sola intervención judicial, debiendo las autoridades de Gobierno atender sus obligaciones con las comunidades donde se localiza el proyecto referido, indistintamente de la ejecución del mismo. La Defensoría, al igual que en otros conflictos socio-ambientales, acompañará a la comunidad en aras de facilitar el acceso a la información que permita su participación en los diferentes procesos que se generen con ocasión del desarrollo del referido proyecto.

La Defensoría de los Habitantes reitera que el derecho al desarrollo no debe en forma alguna colisionar con los demás derechos humanos, sino antes bien, debe potenciar la condición de ser humano como eje principal de cualquier desarrollo. En suma, es de interés constitucional y legal que el desarrollo económico avance con responsabilidad ecológica y sin afectar los derechos de las y los habitantes.

#### **b. Seguimiento caso Sardinal:**

Conviene recordar que en las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes a las instituciones involucradas, fundamentalmente al AyA, al Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), al SENARA, a la SETENA y a la Municipalidad de Carrillo, se solicitó la suspensión en la ejecución del proyecto hasta tanto exista efectivo cumplimiento de cada uno de los requisitos técnicos y legales establecidos por la normativa vigente y en apego a lo indicado por la Procuraduría General de la República (C-218-2008), por la Contraloría General de la República (No. DFOE-ED-19-2008 de fecha 21 de octubre de 2008, DFOE-ED-22-2008 del 21 de noviembre de 2008) y la Defensoría de los Habitantes para el caso Sardinal; criterios que deben ser también aplicados a todo nuevo proyecto.

Con fundamento en lo anterior, la institución solicitó a dichas entidades públicas el cronograma de cumplimiento a las disposiciones giradas por la Contraloría General de la República. Al respecto, con la emisión del Voto No. 2009-000262, por parte de la Sala Constitucional, en el mes de enero 2009, se estableció que *“Se declara con lugar el recurso, por violación al artículo 50 de la Constitución Política en la aprobación y puesta en ejecución del proyecto de ampliación del acueducto El Coco-Ocotol, al no haber certeza técnica sobre la capacidad de explotación del recurso hídrico del Acuífero Sardinal, y la consecuente incertidumbre sobre la afectación de la prioridad de disponibilidad de agua para la satisfacción de los intereses de la comunidad, sobre cualquier otro tipo de interés comercial o turístico. Por violación al artículo 9 de la Constitución Política al omitirse la debida participación ciudadana en el proceso de formulación del proyecto. En consecuencia, se ordena a las autoridades recurridas ajustar sus actuaciones en torno a la ejecución del proyecto de ampliación del acueducto El Coco-Ocotol de conformidad con lo establecido en la sentencia. Los demás extremos de legalidad aducidos por los recurrentes, deberán ser atendidos por las autoridades recurridas en atención a lo dispuesto por la Contraloría General de la República en su informe No. DFOE-ED-22-2008”*.

De tal forma, la resolución en referencia determinó con mediana claridad cuál era el paso a seguir en tanto se contaba con la resolución íntegra, siendo que la misma sería la que determinaría las actuaciones a realizar por las instituciones involucradas en torno al tema de fondo en discusión, sea la capacidad hídrica del acuífero sardinal, así como el proce-

dimiento seguido en la aprobación del Proyecto en cuestión.

De conformidad con lo anterior, durante el 2009, la Defensoría se avocó a requerir a las instituciones involucradas información periódica sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el ente contralor<sup>22</sup>. Asimismo, se sostuvo una reunión con el ente contralor con la finalidad de determinar el avance en el proceso de cumplimiento.

Conviene señalar que en informe remitido a la Defensoría de los Habitantes por la Alcaldía de Carrillo en el mes de diciembre del 2009<sup>23</sup>, se indicó que la Municipalidad otorgó el permiso de construcción respectivo al acueducto en referencia, *“porque los fideicomisarios han cumplido con todos y cada uno de los requisitos de ley”*. Pese a ello, el Gobierno Local había informado a la Contraloría General de la República en fecha 26 de Febrero del 2009, mediante oficio AMMC-0126-2009, que *“en razón del voto de la Sala Constitucional las obras se detuvieron, y por lo tanto esa Municipalidad, no otorgará permisos hasta tanto no se cumpla con lo dispuesto por esa Sala IV. A la fecha esa Sala no ha emitido la resolución final”*.

Ante este cambio de proceder 8 meses después, la Defensoría solicitó a la Municipalidad de Carrillo aclarar cuál fue el fundamento en que se basó

22 Oficios emitidos por la Defensoría de los Habitantes durante el 2009: Oficio No. 01129-2009-DHR de fecha 20 de enero 2009, recordatorio de recomendaciones a Ricardo Sancho, Junta Directiva del AyA, Roberto Dobles, auditor interno del MINAET, Bernal Soto, Carlos Romero, Sonia Espinoza, Alcalde de Carrillo Carlos Gerardo Cantillo Álvarez, Concejo Municipal de Carrillo. Se notificó el 03 de febrero 2009. DH-CV-0097-2009 con de fecha 13 de febrero de 2009 dirigido a José Antonio Muñoz Fonseca, Fideicomiso Acueducto Playas del Coco, acuse de recibo de documentos remitidos. DH-0327-09 de fecha 30 de abril 2009 y dirigido a Jorge Rodríguez Quirós, Ministro MINAET, donde se le solicitar aclarar algunos puntos del “Informe Técnico Final para la Gestión de la Seguridad Hídrica del Acuífero Sardinal”. DH-0326-09 de fecha 30 de abril de 2009 a Ricardo Sancho de AyA, donde se le solicitaba referirse al estado de avance de las obras del acueducto así como informar sobre el cumplimiento a las disposiciones establecidas por la Contraloría General de la República en su informe. DH-0329-09 de fecha 30 de abril de 2009 y dirigido al Alcalde Municipal de Carrillo, solicitando informando si se han otorgado nuevos permisos municipales para el proyecto así como informar sobre el cumplimiento a las disposiciones establecidas por la Contraloría General de la República. Oficio No. 11845-2009-DHR de fecha 03 de noviembre de 2009, recordatorio de recomendaciones dirigido a Ricardo Sancho, Junta Directiva del AyA, Roberto Dobles, auditor interno del MINAET, Bernal Soto, Carlos Romero, Sonia Espinoza, Alcalde de Carrillo Carlos Gerardo Cantillo Álvarez, Concejo Municipal de Carrillo. Fueron notificados el 06 de noviembre de 2009.

23 Oficio AM-876-2009 sin fecha, suscrito por el Alcalde de Carrillo.

esa corporación municipal para avalar el permiso de construcción y levantar la suspensión de las obras en contraposición con la nota enviada a la Contraloría General de la República, además, siendo que no se contaba con la resolución integral por parte de la Sala Constitucional. Asimismo, se increpó en punto al cumplimiento de la viabilidad ambiental, requisito que debió ser atendido por parte de la Municipalidad al otorgar el permiso de construcción de la obra.

Al respecto, mediante oficio AMMC-128-2010 de fecha 25 de febrero de 2010, la Alcaldía de Carrillo indicó que desde el 26 de febrero del 2009 y el 02 de octubre de 2009, se pudo constatar clara y fehacientemente que se había dado cumplimiento a lo ordenado por la Sala Constitucional en el Por Tanto de su Voto y a la Contraloría General de la República en su informe DFOE -ED-22-2008. Se indica que inclusive la Municipalidad de Carrillo fue más allá y verificó no sólo lo que les competía, sino que verificó la existencia de los estudios sobre la capacidad hídrica del manto acuífero de Sardinal y demás requerimientos hechos por la Sala y la Contraloría a otras instituciones.

Se exigió la licencia de construcción respectiva a los desarrolladores del Proyecto Acueducto del Coco - Ocotál”, así como el pago del 1% del impuesto de construcción y el 1% del costo de la obra por concepto de multa.

De conformidad con lo anterior, es criterio de la Defensoría que el Voto de la Sala Constitucional en su *Por Tanto*, fue producto de una laxa interpretación, siendo que las obras inicialmente paralizadas continuaron, lo cual fue de conocimiento del Órgano Contralor.

Pese a sobrepasar el límite temporal del presente Informe de Gestión, conviene señalar que el pasado 4 de mayo, se notificó a la Defensoría la resolución integral No. 2009-000262. Al respecto, del análisis de la misma, la Defensoría de los Habitantes ratifica las inconsistencias técnicas y legales presentadas en la tramitación del proyecto “Mejoras al Acueducto Sardinal, El Coco, Ocotál, Sardinal, que hacen que a la fecha se continúe requiriendo estudios técnicos que permitan determinar con certeza la vulnerabilidad hidrogeológica del Acuífero Sardinal, así como la medición y monitoreo constante de la carga y recarga del mismo.

La resolución emitida deja claramente establecidos varios puntos que fueron polémicos durante la tramitación del proyecto y que la Defensoría de los Habitantes oportunamente refirió:

- La prioridad en la utilización del recurso hídrico corresponde a las comunidades para la satisfacción de sus necesidades esenciales, derecho que debe ser garantizado por la Administración.
- Los trabajos en el proyecto referido se iniciaron sin haberse contado con la correspondiente viabilidad ambiental, lo cual atenta contra la protección del ambiente. Se ordena la realización del correspondiente Estudio de Impacto Ambiental del proyecto.
- El SENARA como ente competente en la protección de los recursos hídricos del país, no fue consultado como corresponde, siendo que sus decisiones en torno a la explotación, mantenimiento y protección, serán definitivas y de acatamiento obligatorio. La Sala ordenó al SENARA “abocarse a la realización de un estudio hidrogeológico completo sobre el Acuífero Sardinal, que deberá ser presentado en el plazo de seis meses posteriores a la notificación de esta sentencia. El informe que emita el SENARA sobre el particular, será definitivo y de acatamiento obligatorio para todas las entidades públicas.

La Sala indicó que, de conformidad con el principio precautorio, debe ordenarse a las instituciones involucradas, el deber de ajustarse en este momento y de manera temporal, a la explotación máxima señalada por la Escuela Centroamericana de Geología de la UCR de 63.75 l/s (INFORME GESTADO POR LA DHR), hasta tanto sea emitido el informe correspondiente por parte de SENARA. Una vez aprobado el informe de SENARA, la explotación deberá ajustarse a lo que allí se indique.

Tomando en consideración lo expuesto sobre el hecho de que durante el plazo de espera de la resolución completa de la Sala Constitucional, se han generado actos administrativos por parte de las instituciones involucradas, que permitieron que el proyecto en referencia esté concluido casi en su totalidad, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Sala Constitucional<sup>24</sup> una aclaración a la resolución dictada en punto a determinar con claridad los alcances de la resolución emitida, especialmente en cuanto a las obras ya realizadas o en proceso actual. A la fecha, se está a la espera de la resolución a la solicitud presentada.

### c. Construcciones en Fila Costeña de Osa: un modelo poco sostenible ambientalmente<sup>25</sup>

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio sobre el impacto ambiental del desarrollo inmobiliario en el área costera y las filas montañosas del Cantón de Osa. Durante el año 2007 se registró un incremento del 202% en el número de permisos de construcción otorgados por la Municipalidad de Osa.

La zona mayormente afectada por las construcciones, se ubica entre Dominical y Palmar Norte, en las cercanías del mar y las montañas que sirven de cuenca hidrográfica a ríos de gran importancia. Asimismo, el último año también se han visto afectadas las filas montañosas al norte del Golfo Dulce, en la Región de Mogos y la Laguna de Sierpe.

Preocupa también, el impacto y la afectación a la calidad del agua producto de la erosión de los suelos, esto a raíz de tipo de construcción que se desarrolla en el lugar. Es un área de gran importancia para el Pacífico Central, sin embargo, presenta problemas de fragilidad ambiental precisamente por ser una zona lluviosa.

Como parte de la investigación iniciada, se le solicitó al Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Tribunal Ambiental Administrativo, Área de Conservación de Osa y Secretaría Técnica Nacional Ambiental) y a la Municipalidad de Osa, la presentación de los informes correspondientes.

La Defensoría tuvo por constatado el incremento en la construcción inmobiliaria en la fila costera de Osa. Esto generó la actuación del Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), instancia que realizó varias visitas a la zona para constatar si la gran cantidad de proyectos que se están desarrollando en la zona cuentan con los requisitos ambientales exigidos en la normativa nacional. A estas visitas se les llamó “Barridas ambientales”.

Al respecto, se informó que se realizaron tres barridas ambientales entre julio de 2008 y febrero de 2009, hechas en las zonas más críticas del área costera y las filas montañosas del cantón de Osa, en las cuales se observó que los proyectos desarrollados afectan las áreas de protección de quebradas y nacientes, así como la construcción en grandes pendientes, invasiones de zona pública, eliminación de bosque para apertura de caminos y construcción de terrazas.

24 Solicitud presentada el pasado 10 de mayo 2010.

25 Solicitud de Intervención No. 24213-2008

Como resultado de las barridas, el TAA levantó una lista de 34 expedientes de investigación, a la mayoría de estos proyectos (24), el TAA impuso alguna clase de medida cautelar; actualmente, luego del proceso de apelación, a algunos de estos proyectos ya se les levantó dicha medida y se encuentran en fase constructiva. En igual sentido se requirió información a SETENA y a la Municipalidad de Osa para determinar el estado de los referidos proyectos.

La Defensoría de los Habitantes concluyó que la Fila Costeña de Osa, posee una importancia muy grande a nivel nacional e internacional, debido a la riqueza de sus ecosistemas y la biodiversidad ahí existente, como ha señalado reiteradamente esta Defensoría<sup>26</sup> y el Área de Conservación Osa<sup>27</sup> en diferentes informes, debido al alto endemismo, especies amenazadas de extinción y al menos 40 especies maderables que forman parte de un corredor biológico denominado “El Paso de la Danta”, el cual contribuye a proteger las cuencas hidrográficas, la zona costera y la calidad del paisaje.

Aproximadamente, un tercio de las especies de árboles en Costa Rica se han registrado en la región, incluyendo la mitad de las especies de árboles amenazadas en el país. La variedad de fauna es increíblemente rica. Las especies registradas en la región representan entre el 50% y el 30% de todas las especies conocidas en el país. El inventario de especies es apenas una pequeña muestra de la complejidad de estos ecosistemas. Por sus características y aislamiento con respecto de otras áreas con bosques, estos ecosistemas tienen alta fragilidad de conservación y su flora y fauna constituye una reserva de mucha importancia a nivel mundial. Por ello, es considerada como un importante banco genético de especies de flora y fauna, donde se ubica el 2.5% de la biodiversidad del mundo.

Por lo anterior, la protección y conservación de las riquezas naturales ha perdurado. No obstante y debido, precisamente, a estos factores, hace poco menos de 10 años se inició una construcción, a gran escala, para aprovechar la belleza escénica de la zona, de megaproyectos destinados a atraer inversión extranjera y turistas deseosos de conocer los recursos naturales que ofrece el país y que son promocionados, de esta manera, en todo el mundo. Sin embargo, estos proyectos no se han edificado bajo el respeto del Patrimonio Natural del Estado, los preceptos del desarrollo sostenible y la legislación ambiental que la protege.

<sup>26</sup> Expediente número 39312-2009-SI, referente a un caso similar al presente, oficio 05844-2009-DHR del 17 de junio de 2009.

<sup>27</sup> En oficios citados anteriormente.

Pese a las acciones emprendidas tanto por el TAA como por la SETENA o la propia Municipalidad de Osa, la Defensoría concluyó que el esfuerzo realizado ha carecido de un adecuado seguimiento, por lo menos, desde la perspectiva e informes remitidos, ya que a pesar de haber solicitado información respecto al seguimiento dado a las medidas cautelares interpuestas por el TAA y de tener conocimiento de la falta de permisos municipales, no se aportó los datos sobre las acciones legales interpuestas ante los Tribunales de Justicia al respecto.

Se considera que hay mucho más por hacer en materia de detección de irregularidades en la zona, imposición de medidas cautelares, seguimiento a los expedientes abiertos y, sobre todo, procesos más ágiles donde se haga cumplir la legislación nacional y se recupere, en la medida de lo posible, el daño realizado con el fin de revertir el proceso y proteger, efectivamente, el ambiente. Lo anterior de conformidad con lo establecido en los artículos 34, 35 y 46 de la Ley Orgánica del Ambiente, en cuanto al deber del Estado en la protección de la vida silvestre del país.

Por lo anterior, la Defensoría recomendó que el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), a través de sus diferentes entidades --Área de Conservación Osa, TAA y SETENA--, de el seguimiento correspondiente a las medidas cautelares emitidas y se trabaje, coordinadamente, para concluir los estudios de valoración del daño ambiental y se establezca una estrategia de trabajo para prevenir situaciones irregulares en el futuro y maneras más ágiles para la protección del Patrimonio Natural del Estado.

La Defensoría considera que es vital incorporar criterios e indicadores ambientales en los proyectos que se desarrollen en la zona. Su incidencia influirá definitivamente en la calidad de vida de los usuarios finales y de los pobladores de la zona donde se desarrollan los proyectos. Tal y como lo señalan el artículo 50 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley de Biodiversidad, el Estado tiene la **obligación** de evitar riesgos o peligros que amenacen la permanencia de los ecosistemas y debe mitigar o restaurar los daños ambientales causados al medio natural.

Por otra parte, en relación con la valoración del daño ambiental, es imprescindible que haya un acuerdo entre los estudios que realiza el ACOSA

y la posición de la Municipalidad de Osa, de forma tal que para recuperar la zona de las violaciones cometidas en contra de la legislación nacional, debe existir una coordinación entre ambas instituciones para lograr la compensación del daño generado.

Las diferencias y descoordinación existente en el cantón de Osa, entre las instituciones encargadas de la tutela ambiental, solo permite que continúe un desarrollo sin planificación y con un impacto ambiental negativo. Conviene entonces, implementar un programa de gestión ambiental en conjunto donde tengan parte activa los diferentes grupos sociales de la zona.

A la fecha se continúa dando seguimiento a las acciones implementadas y a nivel de Defensoría de los Habitantes se trabaja en una estrategia de intervención integral en la zona que atienda los temas ambientales y sociales.

#### 4. Proyectos de ley dictaminados durante el 2009

El año 2009 fue prolífero en el requerimiento del criterio por parte de la Defensoría de proyectos de ley en trámite, tal y como a continuación se consigna:

a.- Expediente No. 16887: “*Adición de un nuevo capítulo III referente a los derechos en salud sexual y salud reproductiva, al título I del Libro I de la Ley General de Salud N° 5395 del 30 de octubre de 1973 y sus reformas*”.

La Defensoría consideró que la incorporación de un capítulo en la Ley General de Salud, responde a una necesidad social, de incorporar en el ordenamiento jurídico, mediante normas de rango legislativo, derechos y obligaciones que deben tutelarse en aras de garantizar un desarrollo integral de las personas. No obstante lo anterior, este proyecto trata de incorporar en un mismo cuerpo normativo una amplia diversidad de temas, que no necesariamente atienden a la intención del proyecto, sea normar derechos y obligaciones en materia de salud sexual y reproductiva, verbigracia: se regula materia de experimentación en seres humanos; o que se encuentran regulados en otros cuerpos normativos. De esta forma, la Defensoría hizo observaciones puntuales al proyecto.

b.- Expediente No. 16790: “*Ley para la prevención y eliminación de la discriminación*”.

El objeto de esta ley es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, de conformidad con la

Constitución Política de Costa Rica y los convenios y tratados suscritos por el país y referentes a la prevención y eliminación de toda forma de discriminación. El concepto de discriminación que contempla el proyecto se basa en la orientación sexual de las personas. Puntualmente es importante indicar que el tema de discriminación (prevención y eliminación) es regulado en el ordenamiento por diferentes cuerpos normativos, de forma tal que contempla, tutela y protege a diferentes poblaciones en condición de riesgo. Esta nueva normativa, puede dar lugar a confusiones y errores de aplicación. Por lo anterior, la Defensoría no avala la norma propuesta.

c.- Expediente No. 17504: “*Ley de exoneración de tributos a la Asociación Programa de Restauración Marina, Pretoma*”.

Este proyecto promueve la exoneración del pago de tributos a la Organización no gubernamental PRETONA considerando los proyectos de protección ambiental y trabajo comunal que realiza. La Defensoría avala el proyecto.

d.- Expediente No. 17271: “*Ley para restringir el consumo de tabaco y su publicidad*”.

El proyecto de ley es de suma importancia para el país por varias razones: da prioridad a la protección de la salud pública, reconociendo la evidencia científica de que el consumo y la exposición al tabaco causan muerte, enfermedad y discapacidad, situación que producen altos gastos en salud; pretende proporcionar ambientes libres de humo, lo que mejoraría la salud de los fumadores y no fumadores; produce un incremento de la conciencia pública sobre la seriedad de la exposición al humo del tabaco, ya que se podrá contar con múltiples ambientes donde no fumar sea la norma, entre otras medidas importantes que acoge este proyecto de ley como imponer mayores restricciones, a las existentes en cuanto a la publicidad del tabaco acogiéndose a una de las alternativas que ofrece el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaco. De esta forma, la Defensoría de los Habitantes avala el proyecto.

e.- Expediente No. 17383: “*Rectificación de Límites del Parque Nacional Marino Las Baulas y Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Las Baulas de Propiedad Mixta*”.

Luego de estudiado el proyecto en cuestión, la Defensoría considera que el mismo pone en peligro la integridad del Parque Nacional Marino Las Baulas, al disminuir la protección por otro tipo de categoría de manejo –refugio de vida silvestre--,

además de que pretende autorizar la construcción de viviendas y proyectos ecoturísticos en amenaza de lo que se busca proteger, las tortugas baulas, y pudiendo afectar además los acuíferos de la zona, catalogados como muy vulnerables por el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, y los humedales existentes. La propuesta en análisis no cuenta con criterios técnicos y científicos que la sustenten. Contrario a ello, existen importantes estudios desarrollados por diversas instancias –incluso una solicitada por el entonces Presidente de la República, Oscar Arias Sánchez– que sustentan la inconveniencia de la aprobación de este proyecto. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes considera que el proyecto de ley en cuestión irrespeta reiterados criterios emitidos por la Sala Constitucional en protección del Ambiente, aplicando los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, así como convenios internacionales en materia ambiental.

f.- Expediente número 17289: *“Ley que Regula la Producción, Distribución y Uso de Bolsas Plásticas”*.

Se pretende utilizar en lo mínimo, las bolsas de basura de plástico común y promover el uso de plástico biodegradable. La Defensoría de los Habitantes apoya este proyecto de ley por considerar de gran importancia la iniciativa propuesta para el resguardo del ambiente y la biodiversidad del país, ya que con la prohibición de la fabricación, producción, importación, venta, distribución y uso de las bolsas plásticas, se disminuye el gran impacto ambiental que éstas tienen.

g.- Expediente número 17472: *“Reforma del artículo 28 de la Ley Forestal No. 7575, del 13 de febrero de 1996 y sus reformas”*.

Se plantea reforzar la excepción de corta con que cuentan las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales, al exigir la certificación por parte del regente forestal, con el fin de establecer normas claras para este tipo de actividad. La Defensoría de los Habitantes apoya la aprobación de este proyecto al contribuirse con el mismo al establecimiento de normas claras para este tipo de actividad.

## 5. Participación en Comisiones:

Además de la resolución de casos, la Dirección de Calidad de Vida participa activamente en comisiones interinstitucionales relacionadas con la temática que estudia. La participación en dichos órganos colegiados ha resultado muy efectiva por cuanto desde esas instancias es posible dar seguimiento

a las políticas públicas en materias tan sensibles del tejido social como lo son el medio ambiente, la salud y la vivienda popular.

### • Comisión de Patrimonio Histórico y Arquitectónico

Mediante la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica, No. 7555, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 199 del 20 de octubre de 1995, artículo 5, se crea la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico-Arquitectónico, la cual asesorará al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes en el deber de conservar el patrimonio del país.

Dicha comisión está integrada por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes que la presidirá, el funcionario de más alto rango del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, un representante del Colegio de Arquitectos, el presidente de la Academia de Geografía e Historia, el presidente de la Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), un representante de la Procuraduría General de la República y un representante de la Defensoría de los Habitantes, el cual tiene voz pero no voto. Señala esta normativa: *“La obligación de los dos últimos será velar por los intereses de los particulares afectados por la aplicación de la presente ley...”*

La Defensoría ha venido participando en esta Comisión desde su creación y ha aportado sus conocimientos para una mejor protección del patrimonio histórico y arquitectónico en el país, en la medida de lo posible, ya que, como se indicó, cuenta con voz pero no con voto.

### • Comisión de Emisiones Atmosféricas

En el período de este informe, la Defensoría continuó su participación en la Comisión Interinstitucional abocada desde 1997, a la elaboración de la normativa que reglamente la Ley General de Salud en lo atinente a la contaminación de la atmósfera. La Defensoría de los Habitantes y la Comisión de Normas de Emisión Atmosférica continúa trabajando actualmente en la elaboración de la reforma al “Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos provenientes de Calderas”, Decreto Ejecutivo número 30222-S-MINAE, denominado “Reglamento sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas y hornos de tipo indirecto” con el fin de actualizar los parámetros de contaminación.

Asimismo, se trabaja en el “Reglamento sobre la configuración de los sitios de muestreo en chimeneas para la medición de contaminantes atmosféricos provenientes de fuentes fijas”. Esta comisión está conformada por un grupo interdisciplinario de profesionales del Ministerio de Salud, RECOPE, Universidad Nacional, Universidad de Costa Rica, Ministerio de Trabajo, Municipalidad de San José, Cámara de Industrias, Ministerio del Ambiente y Energía, Laboratorio Químico LAMBDA, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Colegio de Químicos e Ingenieros Químicos, Instituto Tecnológico de Costa Rica y esta Defensoría. Asimismo, cuando es requerido, se solicita la participación de otros especialistas, de acuerdo con el tema que se esté trabajando.

- **Comisión de Medicamentos Falsificados**

Ante el incremento mundial de casos de falsificación de medicamentos y con ello de posible afectación a la salud pública, se creó la Comisión de Medicamentos Falsificados, liderada por el Ministerio de Salud, con el objetivo de revisar, analizar y reformar la legislación que rige la materia, de tal suerte que se establezcan con claridad los requisitos, condiciones y procesos que incidan en un mejor control y disminución de la incidencia de casos.

La Defensoría participa activamente en el proceso de reforma de la Ley, aportando criterios desde su experiencia en promoción y protección de derechos humanos y específicamente, del derecho a la salud.

- **Comisión para la elaboración del Protocolo Interinstitucional de atención integral a las víctimas de violación sexual**

Diferentes áreas técnicas de la Defensoría, entre ellas el Área de Calidad de Vida, participan en la comisión que constituyó la CCSS para la elaboración del Protocolo Interinstitucional de atención Integral a Víctimas de Violación Sexual (Primeras 72 horas de ocurrido el evento). El papel de la Defensoría fue de asesoría al grupo instaurado respecto de los derechos e intereses de las personas involucradas en este protocolo con el fin de que se respeten sus derechos humanos y su dignidad. El protocolo fue debidamente elaborado y aprobado. Ahora inicia la etapa de capacitación a las personas de las instituciones involucradas en éste; proceso en el cual también se tiene prevista la participación de la Defensoría.

- **Comisión de Tramitología de los proyectos de vivienda para la atención de la emergencia por terremoto de Cinchona.**

Comisión interinstitucional conformada con ocasión del Terremoto de Cinchona, liderada por el Ministerio de la Vivienda y a la cual asisten representantes de las Municipalidades afectadas, Ministerio de Salud, Comisión Nacional de Emergencias y otras instituciones que tienen relación con la tramitología necesaria para llevar a buen puerto los proyectos de vivienda propuestos para atender las necesidades de las comunidades afectadas con el Terremoto de Cinchona.

La Defensoría asiste a dicha Comisión en carácter de fiscalizador de los procedimientos que en dicha comisión se acuerde realizar y las obligaciones asumidas por las instituciones que la conforman.

Conviene indicar que en igual sentido, la Defensoría se ha incorporado en las comisiones locales en las Municipalidades de Poás y Alajuela para ver puntualmente los procesos que en la zona se siguen en atención al fenómeno referido.

De todo lo anterior, se puede concluir que el período en análisis presentó dos aristas de importante consideración. La primera referida al seguimiento de temas ambientales de alto impacto que se conocieron durante el 2008, tales como los casos Sardinal, Crucitas, así como otros temas ambientales evidenciados en los proyectos de ley sometidos a consulta de la Defensoría (propuestas de modificación al Parque Nacional Marino Las Baulas, por ejemplo), que hizo necesario para la institución durante el año 2009, mantenerse atenta de las resoluciones emitidas en sede judicial, así como del trabajo parlamentario.

Por otra parte, surgen nuevos temas para ser considerados por la Defensoría, tales como los conflictos ambientales en Osa con ocasión de la expansión inmobiliaria. Dicho conflicto desnuda la realidad de la aparente “dicotomía” entre el desarrollo y la protección ambiental, lo que definitivamente hace necesario que la estrategia de abordaje integre todas las variables de necesaria consideración, sean las ambientales, sociales, económicas, etc. Este desafío es asumido también por la Defensoría en punto a la urgente necesidad de transitar hacia formas de investigación más integrales.

Asimismo, en el tema de prestación de servicios de salud, continúa siendo necesaria la revisión puntual periódica de centros hospitalarios. En el año 2009 correspondió la oportunidad de realizar la inves-

tigación correspondiente en punto al accionar del Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE), así como de la Clínica Integral de Tibás, en ambos casos se urgió a la CCSS la necesidad de reforzar los servicios que se brindan, especialmente en el caso del CENARE; y de no debilitar la atención médica brindada en el caso de la Clínica de Tibás.

Lo anterior sin perjuicio de las investigaciones estructurales iniciadas por la Defensoría en materia de listas de espera y de carencia de especialidades médicas, de la cual se da cuenta en el Capítulo 1 del presente Informe.

Por último, en materia de vivienda, queda clara la urgente necesidad de retomar el tema de fiscalización de proyectos de vivienda, tiempos de ejecución y calidad constructiva en los mismos, lo cual ha merecido una propuesta de trabajo al respecto para el año 2010, de la que oportunamente se estará informando.

# Dirección de Control de Gestión Administrativa

## Ámbito de competencia:

La Dirección de Control de Gestión Administrativa tiene a su cargo el conocimiento de los asuntos relacionados con la prestación de bienes y servicios, así como el control de la actividad administrativa y financiera del Estado.

En ese marco de acción se tiene una visión clara y objetiva de que el control de la gestión administrativa se relaciona con un Estado que debe dirigir sus esfuerzos hacia la búsqueda de su eficacia, eficiencia y efectividad. Sólo así podría tener sentido la gestión pública desde la óptica de los derechos humanos, cuyo principal objetivo está directamente relacionado con la satisfacción de las necesidades de las personas, donde prevalezca el respeto a las libertades fundamentales, la transparencia y la rendición de cuentas, constituidos en ejes transversales del accionar estatal. En otras palabras, se parte de la necesidad de una administración responsable y con vocación de servicio especialmente dirigida a que las personas tengan derecho a que los asuntos públicos reciban una atención adecuada, justa y rápida.

De acuerdo con lo anterior y tomando en consideración que uno de los objetivos perseguidos con la intervención de la Defensoría es el mejoramiento de la gestión pública, se ha considerado importante hacer referencia a una serie de casos en los cuales, gracias a la intervención de la Defensoría, se logró incidir en una situación que amenazaba los derechos de las y los habitantes. Los temas más representativos en el período del presente informe están relacionados con lo siguiente:

## 1. Prestación de Servicios Públicos.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados no estaba otorgando nuevos servicios de agua potable a las personas que arriendan terrenos del IDA en las comunidades de Paso Canoas, La Cuesta y Laurel, en el cantón de Corredores en la Zona Fronteriza, con fundamento en lo establecido en el Reglamento de Prestación de Servicios a los Clientes del ICAA<sup>1</sup>. Los artículos 32 y 33 de dicha norma, señalan una serie de requisitos indispensables para otorgar una paja de agua, por lo que el AyA estaba requiriendo al Instituto de Desarrollo Agrario, en su calidad de titular de los inmuebles, que este solicitara los nuevos servicios, o bien, brindara el aval correspondiente, para el otorgamiento del servicio de agua potable, en vista de que si bien los servicios deben estar al alcance de toda persona, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales, también debe existir un equilibrio que asegure el cumplimiento de los objetivos que por ley han sido encomendados al ICAA, debido a ello, se necesitaba un garante de las deudas que pudieran generar las pajas de agua que se brindara a los arrendatarios del IDA.

Por su parte, las autoridades del IDA en su condición de administradores de los terrenos donde se ubican los arrendatarios en la zona, indican que no se les debería de aplicar lo establecido en el artículo 33 del Reglamento de Prestación de Servicios a los Clientes del AyA, por cuanto los mismos no son poseedores u ocupantes en precario sino que se encuentran bajo otro régimen jurídico, respaldados por un contrato de arrendamiento, en el que no se contempla que el IDA actúe como garante de las

1 SI- 37807-2009

obligaciones que adquirieran los arrendatarios de los terrenos del Estado. Asimismo, el IDA señaló que los terrenos que arrienda a terceros, por ser bienes demaniales, no le pertenecen y, por lo tanto, no tiene la condición de titular de los mismos. Del mismo modo, vía reglamentaria del ICAA, el IDA no puede comprometer su presupuesto institucional para cubrir recibos por el servicio de agua potable que eventualmente los clientes del ICAA no cancelen.

Debido a que estábamos frente a un problema de salud pública, se solicitó la intervención de la Dra. María Luisa Ávila Agüero, quien se reunió con el jerarca del AyA. En dicha reunión, el AyA dio a conocer la resolución PRE-RES-2009-0007, aprobada por acuerdo de Junta Directiva No. 2009-814, por medio de la cual, se reconoce la importancia de brindar el servicio de agua potable a las familias y comunidades consideradas de interés social, dentro de las cuales se encuentran los asentamientos del IDA. En la misma indicó el jerarca del ICAA, que el requisito que deben cumplir los arrendatarios del IDA para obtener el servicio de agua potable es la presentación de una certificación individual o grupal en donde conste su condición, sin necesidad de cumplir con el requisito de ser propietario registral del inmueble.

La población que se vio beneficiada inmediatamente con la flexibilidad en la posición del ICAA es de aproximadamente 600 personas.

## 2. Calidad y certeza de la información de registros públicos en la información.

La Defensoría de los Habitantes intervino en una denuncia en contra de la CCSS, debido a que dicha institución incurrió en un error administrativo en contra de un habitante ya que consignó un número de la cédula distinto, situación que desde el año 2008 le causaba problemas debido a que cada vez que paga el seguro voluntario dicha cancelación se le adjudicaba a otra persona<sup>2</sup>.

La CCSS argumentaba a su favor la imposibilidad de realizar el cambio en el sistema debido a que ello afectaría todo el registro; sin embargo, mediante diferentes gestiones la Defensoría logró que la institución procediera con el cambio requerido y se instó a la CCSS a realizar una revisión de oficio de toda la base de datos, de manera que pudieran evitarse problemas de esta naturaleza con otras personas aseguradas.

<sup>2</sup> SI-38374-2009

## 3. Conflictos en la Zona Marítimo Terrestre.

La Defensoría de los Habitantes tuvo la oportunidad de efectuar una serie de recomendaciones al Alcalde Municipal y al Concejo de Garabito en relación a la administración de la Zona Marítimo Terrestre<sup>3</sup>, se realizaron varias reuniones con el Gobierno Local en aras de conocer las acciones que se estaban llevando a cabo para el cumplimiento y ordenamiento de la zona en cuestión.

En junio del 2009 en visita a la Municipalidad de la localidad, se realizaron una serie de observaciones acerca de las acciones del Alcalde Municipal sobre temas como el Plan Regulador integral del cantón, acciones de restitución del dominio público, actualizaciones de inventario de acceso a las playas, amojonamientos, fiscalización de accesos públicos y la auditoría realizada por la Contraloría General de la República, entre otros.

Debido a los reiterados incumplimientos e irregularidades detectadas, la Defensoría de los Habitantes con base en el artículo 27 de su Ley Constitutiva N° 7319, se vio en la necesidad de poner en conocimiento de los hechos a la Fiscalía a efecto de realizar la investigación correspondiente.

En el presente período también hubo acercamientos con representantes de la comunidad y las entidades y órganos públicos en la zona, cuya preocupación radica, entre otras cosas, en el control de aguas residuales, el alcantarillado sanitario y su financiamiento, los desalojos en la zona, así como los permisos de funcionamiento y la consolidación del plan regulador. De toda esta situación se mantiene el contacto con una comisión interinstitucional establecida en la zona.

## 4. Conflicto caso CCCS-INS.

A partir del hecho de reconocer que la vida humana es inviolable, el Estado costarricense estableció el derecho a la salud en la misma Constitución Política, haciendo que los seguros sean reconocidos como un derecho irrenunciable dentro de un sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, en beneficio de estos últimos, bajo el principio de justicia social y de protección estatal. Sobre lo anterior, el “Convenio entre el INS y la CCSS para la aplicación del artículo 52 de la Ley de Tránsito” fue suscrito por ambas entidades en 1980; sin embargo, años después, la CCSS comunicó al INS la decisión de no continuar aplicando

<sup>3</sup> SI-14480-2007

el convenio y a pesar a las gestiones realizadas entre ambas instituciones durante casi un año, dichas gestiones no prosperaron<sup>4</sup>.

Al existir una ruptura del Convenio establecido entre las partes hacía casi 3 décadas atrás, este derecho fue puesto en riesgo, siendo que la CCSS se negó a proceder al pago de lo que por Ley le correspondía, y a partir de las denuncias interpuestas por un número aproximado de 100 personas, la Defensoría inició una Investigación de Oficio y en vista del carácter urgente del asunto a partir de la vulneración de los derechos de los usuarios y la afectación en sus economías, en aras de encontrar una acción realmente efectiva que permitiera a los habitantes poder acceder al pago lo antes posible como garantía provisional de protección de los derechos de los habitantes, la Defensoría decidió interponer una “*Medida Cautelar Ante Causam*”, ante el Tribunal Contencioso Administrativo, el cual resolvió la medida cautelar promovida ordenando a la CCSS proceder al pago inmediato de los reclamos, gestión que fue confirmada por el Tribunal de Casación.

## 5. Obra Pública y mejoras comunales.

En relación con este tema la Defensoría de los Habitantes obtuvo diversos logros, dentro de los cuales se pueden mencionar, la construcción de muro de gaviones de gran tamaño con recursos del CONAVI en un talud que se estaba derrumbando como consecuencia de un corte inapropiado en ampliación de la vía, lo cual estaba poniendo en peligro tanto peatones como personas que se movilizaban en vehículos. Asimismo, con el CONAVI se logró realizar obras de mejoramiento en una alcantarilla que estaba causando daños a la propiedad de una habitante ubicada en Monteverde.

Con los entes municipales la Defensoría de los Habitantes logró el asfaltado de la calle en el Residencial los Colegios, Moravia, el cual se había atrasado de conformidad con el compromiso adquirido por la Municipalidad de Moravia con las y los vecinos. Por otra parte, se gestionó la Limpieza de distintos lotes baldíos y en varios casos la construcción de tapias para efectos de cercado.

Se logró la colocación de reductores de velocidad y señalamiento horizontal que no se realizaba en la Calle La Flory por parte de la Municipalidad de Alajuela y se promovió el reinicio de la construcción del puente peatonal que por diferentes situaciones se había retrasado, en Asentamiento El Mortero en Río Frío de Sarapiquí de Heredia por parte de

la Comisión Nacional de Prevención y Atención de Emergencias y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Se obtuvo el asfaltado y construcción de cunetas en vía de acceso al precario Margarita Penón, Los Cuadros de Goicoechea por parte de la Municipalidad de Goicoechea. En una gestión similar, la Municipalidad de Santo Domingo asfaltó un espacio que estaba abierto en un tramo de 800 mts de vía, producto de la colocación de entubado en San Luis de Santo Domingo de Heredia.

## 6. Atención y prevención de conflictos mediante la implementación de otras formas de intervención.

La Defensoría de los Habitantes, a través de la Dirección de Control de Gestión Administrativa, ha trabajado de forma intensa con los comerciantes del Mercado Borbón sobre diversos problemas que se presentan en la zona en donde se ubica dicho inmueble, ya que los patentados señalan que en el lugar existe una gran cantidad de venta de drogas, delincuencia y presencia de personas indigentes, lo cual afecta su actividad comercial.

En la primera reunión celebrada el 06 de octubre del 2009, los patentados expusieron la gama de problemas que enfrentan en su cotidianidad, entre ellos: competencia desleal, ya que quienes realizan ventas ambulantes no deben pagar patente, gastos de agua y electricidad, por lo que pueden ofrecer sus productos a más bajo precio; inseguridad, personas con su situación migratoria irregular, asimismo, se utilizan parqueos públicos como mercados improvisados, en la zona se encuentran niños y niñas trabajando en lugar de asistir a un centro educativo, la venta y el consumo de drogas es frecuente en las vías públicas, los hoteles funcionan de manera insalubre.

Posteriormente se han llevado a cabo varias reuniones con la participación de miembros del cuerpo policial del Ministerio de Seguridad Pública y de la Municipalidad de San José. En la misma se analizaron las respuestas de las instancias públicas encargadas de velar por el correcto funcionamiento del Mercado y sus alrededores, de conformidad con sus competencias. Se acordó realizar inspecciones en la zona a las cuales asistirían, entre otros, funcionarios y funcionarias de la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes, de la Fuerza Pública y de la Policía Municipal de San José. Entre los hallazgos en dicha intervención se constató, entre otras cosas, que existe obstaculización de la vía pública por parte de

4 SI-24011-2008

vehículos y productos alimenticios, los cuales son colocados directamente sobre la capa asfáltica y en las aceras. Además, se observó el mal manejo que se hace de los productos perecederos, situación que, según los oficiales, es una situación rutinaria.

Para el período 2010, se ha programado continuar con las sesiones de trabajo interinstitucional a efecto de procurar llegar a una solución satisfactoria, para tales efectos se está convocando a funcionarias y funcionarios del PANI, la Dirección General de Migración, el Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Dirección de Tránsito y de la Municipalidad de San José.

Por otra parte, en el conflicto entre los vendedores de artesanía ubicados en la Calle 13 bis, se han mantenido reuniones de trabajo con las autoridades municipales y representantes de los vendedores, procurando establecer alguna medida de solución. En dicho sentido, el 5 de mayo de 2010 las autoridades de la Municipalidad de San José presentaron el proyecto del mercado de artesanías mismo que en su gran mayoría es aceptado por las y los vendedores.

## 7. Investigación sobre la concesión de la carretera San José – Caldera:

Desde hace unos años el Estado viene apostando por el régimen de concesión de obra pública para el desarrollo de ciertas obras y la prestación de ciertos servicios, justificando la inversión privada en la dificultad de la Administración para asumir dichas obras y/o servicios de manera directa, así como en el cumplimiento adecuado y satisfactorio del interés público<sup>5</sup>.

Ante la creciente implementación del régimen de concesión de obra pública para ejecutar determinadas obras o bien, brindar determinados servicios, la Defensoría de los Habitantes ha venido realizando diversas investigaciones sobre casos específicos, señalando reiteradamente que toda obra que se brinde en concesión debe tener como norte la satisfacción del interés público, el cual debe entenderse en los términos del artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados, es decir, aquello que interesa o afecta de alguna manera a la comunidad como tal.

En cuanto a la construcción de la carretera a Caldera, esta obra ha representado para el país la primera gran obra de infraestructura vial que fue dada a una

empresa privada bajo el régimen de concesión de obra pública. De esta manera, así como significa un gran avance en esta materia, se han generado una serie de situaciones y problemáticas respecto a las cuales ha sido necesario comenzar por dilucidar la vía adecuada para la búsqueda de soluciones, ya sea acudiendo a la normativa vigente, al contrato de concesión, o al cartel de licitación.

Considerando la magnitud de esta obra y el impacto social que representa para un sector importante de la población, y en términos generales para todo el país, la Defensoría de los Habitantes recibió a diversos grupos de habitantes quienes acudieron a manifestar sus quejas ante este órgano de control. A raíz de lo anterior, la Defensoría tomó la determinación de investigar este asunto bajo dos ópticas diferentes: lo referente al tema de las tarifas le correspondió al Área de Asuntos Económicos, y lo que concierne a la parte jurídica y contractual se conoció en el Área de Control de Gestión Administrativa.

Así las cosas, dentro del proceso de investigación llevado a cabo en esta Defensoría se realizaron solicitudes de informe al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), al Consejo Nacional de Concesiones (CNC) y a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), entre otras instituciones. Asimismo, se realizaron varias inspecciones a lo largo de la carretera y se gestaron diversas reuniones con instancias involucradas en el asunto, tal como la empresa supervisora de la obra, el Colegio de Ingenieros y Arquitectos, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA) y por supuesto con los grupos de vecinas y vecinos de las zonas aledañas a la carretera. Asimismo, se realizó un análisis exhaustivo del contrato, a fin de señalar los aspectos más importantes del mismo, así como aquellos puntos que, en opinión de la Defensoría de los Habitantes, podrían haber sido pactados de manera más beneficiosa para los y las habitantes del país.

Así, se dispone en el contrato que la Administración Concedente cooperará con el Concesionario en todo lo que esté a su alcance para realizar el objeto de la concesión. Valga señalar que el objeto del Contrato es la prestación de servicios de diseño, planificación, financiamiento, construcción, rehabilitación, ampliación, reparación, mantenimiento y conservación de la carretera San José – Caldera y de las áreas de servicios básicos, servicios especiales y de los servicios complementarios, así como su operación y explotación.

En criterio de esta Defensoría de los Habitantes, la Administración dejó pasar una oportunidad suma-

5 SI-39557-2009

mente valiosa para pactar, desde el momento inicial, la construcción de una carretera con una mayor capacidad vehicular. A este punto no resulta difícil comprender que el número de vehículos continuará incrementándose, y considerando que uno de los objetivos que se persiguen con la implementación de la carretera a Caldera es justamente el tránsito de furgones hasta este destino, posiblemente el ahorro de tiempo y combustible no resulte considerable para las y los usuarios.

Por ello, lo deseable habría sido que el Estado aprovechara la oportunidad para fomentar la construcción de una carretera que soportara los aumentos graduales del tráfico hacia la zona, es decir, una obra mediante la cual no sólo se buscara hacerle frente a los rezagos en infraestructura que padece nuestro país desde hace varios años, sino que anticipara las necesidades de los próximos veinte o veinticinco años.

Tal y como se señala en la Ley de Concesiones, el fin primordial de toda obra de este tipo debe ser la satisfacción del interés público, mismo que se ve manifiesto a través del objeto del contrato. Por lo cual, si bien la empresa concesionaria es la que directamente ejecuta y explota la obra, el Estado de ninguna manera podría substraerse del proceso, más bien, por propia disposición contractual, le corresponde mantener no sólo una fiscalización constante si no un papel activo dentro del proyecto, procurando la satisfacción del interés público.

Un aspecto recurrente en las quejas ante esta Defensoría, fue la ubicación de las casetas de peaje. Al consultarle al CNC sobre los criterios utilizados para proceder a dicha determinación, se indicó que se tomaron en cuenta los estudios de factibilidad elaborados por la firma URS Greiner Woodward Clyde, INC. en asocio con la firma nacional IMNSA Ingenieros Consultores S.A., mismo que datan del año de 1999.

Además de la inconveniencia de utilizar estudios elaborados hace diez años y no realizar las actualizaciones correspondientes, la Defensoría considera que, si se delega la realización de estudios a empresas privadas, con miras a desarrollar un proyecto en concesión, esto no significa que la Administración esté obligada a aceptar estos estudios sin cuestionar si los resultados que arrojan son los más adecuados para los y las habitantes del país, máxime existiendo una institución como el MOPT, la cual cuenta con funcionarias y funcionarios especializados en la temática de ingeniería vial y están en capacidad de valorar o incluso oponerse a los resultados de dichos estudios.

Dicho en otras palabras, si bien el artículo 9 de la Ley de Concesiones le faculta al CNC para contratar los estudios técnicos requeridos a fin de acreditar la factibilidad de los proyectos dados en concesión, la Defensoría de los Habitantes considera que la Administración no puede, con base en esta disposición normativa, delegar la responsabilidad que le corresponde como titular de la obra, de velar no sólo por su correcta ejecución sino por la adecuada satisfacción del interés público.

Si bien los sectores sociales que se han acercado a la Defensoría, tienen conocimiento de que en el régimen de concesiones se debe retribuir económicamente al concesionario por los servicios recibidos, lo cierto del caso es que esta carretera vino a instaurar un cambio diametral, principalmente en zonas de naturaleza rural, cambio que en muchos casos no fue aceptado, y que posiblemente a futuro y conforme se sigan implementando los cobros, continuará generando oposiciones. Es por ello que la Defensoría hace un llamado a las instituciones competentes para que, en un marco de diálogo, busquen minimizar los efectos perjudiciales que ha generado esta obra, labor para la cual, de sobra está decir, este órgano puede fungir como canal de comunicación y legitimación en procura de lograr acuerdos entre la Administración y las y los vecinos.

## 8. Participación en la propuesta de apertura de los puertos de Limón:

Las zonas portuarias desde la perspectiva constitucional se encuentran catalogadas como bienes de dominio público, lo anterior con base en el artículo 121 inciso 14) punto c) de nuestra carta fundamental; en ese sentido, se debe destacar que la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), creada por la Ley N° 3091 y reproducida íntegramente mediante Ley N° 5337, fue constituida como una empresa autónoma con carácter de utilidad pública, por lo que de acuerdo a su ley de creación, JAPDEVA es una institución autónoma de derecho público que cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, y sus decisiones se rigen por lo que acuerde el Consejo de Administración, cuyos miembros son responsables de su gestión en forma total e ineludible.

JAPDEVA, es la entidad competente para trasladar, dentro de la zona portuaria, hacia los predios y viceversa, la carga, mercancías o bienes que se embarquen o desembarquen por los puertos de la Vertiente Atlántica, por lo que dada su naturaleza jurídica de entidad autónoma le corresponde, en exclusiva y bajo el ejercicio de su independen-

cia administrativa garantizada en el artículo 188 constitucional, regular la prestación del servicio portuario.

Pese a lo anterior, la misma ley en su artículo 6 inciso h) permite a la institución recurrir a la colaboración de sujetos privados para la prestación de servicios, no obstante, por la autonomía de que goza JAPDEVA, éste sería el ente con la competencia correspondiente para determinar el tipo de servicio y el modelo que se utilizará para el transporte de carga y turístico en los puertos de la Vertiente Atlántica y la eventual participación privada en la prestación de ese servicio.

Corresponde a JAPDEVA la prestación del servicio de transporte de carga, mercancías y bienes que se embarquen o desembarquen por los puertos de la Vertiente Atlántica; no obstante, su Ley Orgánica la faculta para recurrir a la colaboración de los particulares para la prestación de ese servicio, así se desprende de lo dispuesto en los artículos 6 inciso h) y 17 inciso i).

La Ley General de Concesiones si bien limita la posibilidad de realizar procesos de concesión de obra pública en los muelles ya existentes, jurídicamente sí resulta factible la aplicación del artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa, en donde se regula la concesión de gestión de servicios públicos; en ese sentido, el artículo 74 fue desarrollado mediante la aplicación del Decreto Ejecutivo 30064-MOPT denominado “Reglamento para los Contratos de Concesión de Gestión de los Servicios Públicos Portuarios”.

El proceso de concesión que se desea desarrollar en los Puertos de Limón y Moín, en caso de que se llegue a un acuerdo resolutorio de la relación laboral y de las prestaciones y liquidaciones que se hagan respecto al personal, aplicaría un modelo similar al establecido en el Puerto de Caldera, en donde la infraestructura ya construida se daría en concesión por medio de la aplicación del artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa y las obras de ampliación o nuevas serían dadas en concesión mediante la aplicación de la Ley General de Concesiones en su **artículo 2**.

Ahora bien, independientemente del modelo por el que opte el país para el desarrollo de los puertos de la vertiente Atlántica, resulta claro para esta Defensoría que los servicios portuarios deben garantizar la calidad del servicio con precios competitivos y apegados a los criterios de eficiencia y eficacia, garantizándose la continuidad del servicio con la implementación de la mejor tecnología portuaria

existente en el mercado y teniendo a JAPDEVA con plena autonomía administrativa, financiera y manteniendo su actividad como autoridad portuaria y ente fiscalizador dentro de la vigencia del contrato de concesión y de promotora del desarrollo de la provincia de Limón.

En tal sentido, la Defensoría considera que resulta de suma importancia tener como referencia la experiencia de la concesión en el Puerto de Caldera, como insumo para que los aciertos se repitan y que los desaciertos en materia de fiscalización y control no se reproduzcan, lo anterior tomando en consideración la importancia estratégica que significa para el desarrollo del país la apertura y el funcionamiento óptimo de los muelles de Limón y Moín.

## 9. Iniciativa ciudadana sobre reforma a Ley de Tránsito:

La recién conformada iniciativa ciudadana a favor de una Ley de Tránsito responsable, que agrupa a organizaciones públicas, asociaciones privadas y de la sociedad civil, planteó a las y los diputados la necesidad de revisar, a la mayor brevedad posible, la reforma a dicha legislación en cuanto aspectos puntuales como son los límites de consumo de alcohol permitido, la figura de la reincidencia y el sistema de puntos.

Mediante un manifiesto firmado por las entidades involucradas en la iniciativa, se expresó que nuestro país es ejemplo de cultura democrática y fortaleza de su sistema social de derecho, realidad que hace sentir al país sumamente orgulloso. No obstante, como toda sociedad, se está expuesto a algunas vulnerabilidades cuya respuesta debería incluir una visión holística y una acción coordinada de diferentes representantes de la colectividad.

La realidad indica que Costa Rica se puso alerta ante uno de los problemas más serios de los últimos tiempos. Esto considerando que el tema de los accidentes de tránsito, donde se involucra un conductor en estado de ebriedad, es realmente alarmante. Pareciera que hay quienes no entienden que llegó el momento de subrayar que la posición de la mayoría es exigir el derecho a la vida y a la salud.

En torno a este asunto un grupo de personas y de organizaciones de la sociedad civil (IAFA, ACONVIR, RENACER, Hospital Nacional de Niños, entre otras), solicitaron a la Defensoría de los Habitantes un espacio de reunión tendente a coordinar e impulsar la creación de una iniciativa popular que abogue por la conducción responsable en nuestras carreteras.

La actividad surgió como una necesidad ciudadana de evitar un cambio en la Ley de Tránsito vigente, específicamente, en lo referente al nivel de alcohol permitido, pues se considera que cualquier reforma en ese sentido, iría en perjuicio del interés general y podría significar un retroceso en la lucha por una conducción responsable.

Por otra parte, existen estudios elaborados por la OMS mediante los cuales se ha recomendado que el límite de concentración de alcohol en la sangre no debería exceder el 0.50% para conductores de vehículos, en virtud de que a partir de dicho porcentaje se cuadruplica la posibilidad de ocasionar un accidente de tránsito. Asimismo, es importante destacar que en la mayoría de los países la tendencia en los últimos años ha sido la de disminuir el porcentaje permitido de concentración de alcohol en la sangre; tal es el caso de México que varió del 0.80% al 0.40%, en Europa el promedio alcanza el 0.50%, Colombia con un máximo de 0.40% y Brasil cuya norma dispuso cero tolerancia, es decir, no acepta ningún grado de alcohol en la sangre para los conductores de vehículos.

Resulta impensable que mientras la tendencia mundial va hacia la cero tolerancia, este Proyecto de Reforma de Ley, pretendiera llevar a Costa Rica en la dirección contraria, atentando contra la vida y la salud. Además, este proyecto presenta una nefasta e inconveniente inclusión de la figura de la reincidencia que abre un portillo para la permisibilidad o negligencia en el consumo del licor para la conducción, que impide una sanción consecuente en la primera oportunidad que la persona transgrede la ley.

Las anteriores circunstancias y el reciente pronunciamiento de la Sala Constitucional sobre el tema, fue la base para que esta iniciativa ciudadana, solicitara respetuosa pero vehementemente, que la de Reforma Proyecto regresara a Comisión, previo a ser votado en segundo debate, para la revisión de tres puntos fundamentales que se resumen en: el grado de alcohol permitido, la figura de la reincidencia y la eliminación del sistema de puntos en el permiso de conducir.

## **10. Red de Transparencia Interinstitucional y actividades de promoción alrededor del derecho de acceso a la información.**

Como parte de las actividades de promoción y divulgación de la Red de Transparencia Interinstitucional (RIT) se realizaron dos actividades que involucraron a la RIT en temas relacionados a la responsabilidad social y rendición de cuentas.

Estos encuentros se denominaron “TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS EN EL CONTEXTO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL”, que se llevó a cabo el 3 de setiembre de 2009, en el auditorio del Centro de Cultura del Patronato Nacional de la Infancia con una asistencia de 94 personas de diversas Instituciones Públicas y empresa privada y la actividad “RESPONSABILIDAD SOCIAL, TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS”, que se llevó a cabo el 30 de setiembre de 2009, en el Auditorio del ICE en Liberia en Guanacaste y en donde asistieron 40 personas, entre ellos miembros de la Cámara de Turismo Guanacasteca, IDA, ICE, estudiantes de la UCR, Municipalidades de Santa Cruz, Bagaces y Liberia; Poder Judicial, IMAS, Ministerio de Salud, Educación y Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ICAA, entre otras.

Asimismo, se realizaron diferentes charlas técnicas relacionadas con el tema, dentro de las que se pueden mencionar las siguientes:

Charla en la Cámara de Industrias para la representante de la Universidad Nacional con el objetivo de que ese centro de enseñanza superior se incorpore en la Red Interinstitucional de Transparencia, efectuada en el mes de agosto de 2009.

Charla a funcionarios y funcionarias públicos en las Instalaciones de la UNED, con ocasión del II Taller de Inducción de la Comisión Nacional de Rescate de Valores que se realizó el 27 de noviembre de 2009 con una asistencia de 40 personas.

Se efectuaron diversas reuniones con funcionarios del IFAM para su reincorporación en la Red Interinstitucional de Transparencia en el mes de noviembre.

La presentación de la Red Interinstitucional de Transparencia para estudiantes del INCAE-ICAP. Entre las y los asistentes se encontraban funcionarios de las Procuradurías de Derechos Humanos de Centro América, funcionarias y funcionarios de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN.



# Dirección de Asuntos Económicos

## **1. Calidad en el servicio de transporte público. “Las deficiencias en el servicio de transporte público encuentran cobijo bajo sanciones poco efectivas y fiscalización ineficiente del Consejo de Transporte Público”**

Las ineficiencias en la calidad de la prestación del servicio de transporte público continúan siendo uno de los principales tópicos denunciados por las y los habitantes ante la Defensoría. El 80% de las denuncias recibidas por la Dirección de Asuntos Económicos en materia de transporte público durante el año 2009, estuvieron relacionadas con anomalías que afectan la calidad del servicio de transporte público, tales como: incumplimiento de horarios, recorridos, mal estado de unidades de transporte público, maltrato a usuarios y usuarias.

Esta situación, además el hecho de que muchas de las empresas de transporte público denunciadas por las y los habitantes ante el Consejo de Transporte Público reinciden en las anomalías constatadas por el mismo CTP, evidencia para esta Defensoría la incapacidad de ese ente en la fiscalización y aplicación de acciones efectivas que procuren garantizar a las personas usuarias un servicio de transporte público seguro y de calidad, en consonancia con sus derechos e intereses. La Defensoría de los Habitantes ha observado las siguientes falencias:

### **a. Dilación y omisión en la atención de las denuncias presentadas ante el Consejo de Transporte Público (CTP).**

Uno de los principales problemas que persiste en la atención de denuncias por parte del Consejo de Transporte Público, son los plazos irracionales y

desproporcionados para que las y los habitantes obtengan una respuesta concreta a sus denuncias presentadas ante este Consejo. Durante el año 2009, la Defensoría de los Habitantes ha observado con preocupación algunas de las medidas adoptadas por ese Consejo para acortar los plazos de respuesta a las y los habitantes. Esta institución ha utilizado un mecanismo de traslado de denuncia, por el cual, las instancias que reciben la denuncia dan acuse de recibido y, paralelamente, la dirigen al Departamento competente para atenderla.

Si bien la medida contribuye a dirigir las denuncias de las y los habitantes al Departamento competente para atenderlas, no es posible aceptar que ese mero traslado constituya la respuesta como tal del CTP. A la par de estas gestiones, deben aplicarse medidas que garanticen una respuesta efectiva a las denuncias de las personas ya que, de lo contrario, tan solo se convertirían en una especie de omisión de respuesta. Adicionalmente, esta Defensoría ha llamado la atención al Consejo de Transporte Público para que mantenga informadas a las personas sobre el estado de sus denuncias. Pese a lo anterior, la omisión y dilación del CTP en la atención de sus denuncias continúan siendo el factor común de las quejas que se presentan en su contra ante la Defensoría.

### **b. Fiscalización deficiente sobre el cumplimiento de las obligaciones de las empresas de Transporte Público**

La Defensoría de los Habitantes ha constatado que, en el último año, no se ha dado ningún avance significativo en la fiscalización de las obligaciones de las empresas de transporte público por parte del Consejo de Transporte Público. Las acciones

de este Consejo, en este campo, continúan siendo reactivas y no preventivas. A manera de ejemplo, a inicios de 2009, la Defensoría de los Habitantes le requirió al CTP atender las denuncias por mal estado de unidades, presentadas por diversos habitantes desde el año 2008, contra las empresas Autotransportes San Antonio y Autotransportes Los Santos.<sup>1</sup> No obstante, no fue sino hasta y con ocasión de los accidentes ocurridos a unidades de las empresas en mención, a mediados del año 2009, que el CTP intervino y realizó inspecciones a la flota de las empresas, constatando los graves incumplimientos que éstas presentaban.

A este órgano defensor le preocupa lo que ha sido una constante a través de los años y es que este tipo de procedimientos administrativos –de caducidad u otros- en la práctica y dada la duración promedio de los mismos, permiten a las empresas la corrección de, al menos, los defectos más graves, los cuales dieron pie, en un inicio, a dichos procedimientos administrativos. Esto ha ocasionado que, en no pocas ocasiones, la Junta Directiva del CTP estime, al final del procedimiento, que los incumplimientos que aún se mantienen no son tan graves como para aplicar la sanción mayor –cual es la caducidad de la concesión o permiso- a la empresa, permitiéndole seguir operando. Esto mismo ocurrió con la conclusión del procedimiento administrativo de caducidad contra Autotransportes Moravia<sup>2</sup>, mediante el cual se archivó dicho procedimiento y sólo se le realizó un llamado de atención a esta empresa, para que efectuara un control más eficiente del mantenimiento de su flota.

Por otra parte, ante el inadecuado comportamiento del personal de algunas empresas (por ejemplo uso de vocabulario grosero), la Defensoría también ha llamado la atención del CTP, sobre la necesidad de que se mejoren las acciones que realiza para fiscalizar y aplicar las sanciones correspondientes a las empresas cuyo personal no se adecua a lo señalado por el ordenamiento jurídico. No obstante, a la fecha, esta Defensoría ha constatado que las acciones que el CTP realiza para la fiscalización de las empresas y su personal es deficiente y no brindan soluciones efectivas a las personas.

1 Los casos de estas empresas se tramitan en esta Defensoría bajo los Expedientes N° 35835-2010-SI, 42485-2009-SI.

2 Mediante el artículo 6.2 de la sesión ordinaria 16-2010 del 11 de marzo de 2010, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público conoció el informe sobre la conclusión del procedimiento administrativo de Autotransportes Moravia S.A.

## 2. Problemas por la ubicación de paradas de autobús en tránsito o finales.

En el último año, la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes ha percibido un aumento significativo en el número de denuncias presentadas por las y los habitantes, relacionadas con la ubicación que realiza el Consejo de Transporte Público, de las paradas en tránsito o finales, en las distintas rutas de transporte público del país, sobre todo, cuando éstas se ubican frente a casas de habitación o zonas residenciales.

Las paradas de autobuses, en tránsito o finales, revisten un eminente interés público, toda vez que contribuyen a mantener el orden, la organización y la efectiva prestación del servicio de transporte público en el país. Se convierten en parte integral del servicio de transporte público, prestado a las y los habitantes, al constituirse en los lugares dentro del recorrido de una ruta de transporte público, en los que los autobuses deben detenerse y permitir el ascenso o descenso de las personas. La ubicación de las paradas en las rutas a través de las cuales se brinda el servicio de transporte público colectivo de personas, es una competencia específica del CTP3, como órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y especializado en materia de transporte público en sus distintas modalidades.

Si bien la ubicación de una parada de autobús no implica por sí sola una lesión a derechos fundamentales o intereses de las y los habitantes, en la práctica, la Defensoría ha constatado que, con frecuencia, la ubicación de paradas de autobús provoca problemas de diversa índole, que afectan los intereses y derechos de las personas, como los siguientes:

**Contaminación ambiental:** Contaminación por el humo que expiden los autobuses; fuerte ruido de los motores que, generalmente, se mantienen encendidos mientras están en paradas en ruta o finales; basura generada por usuarios y usuarias, los propios chóferes y controladores de las empresas de transporte público.

**Comportamiento inapropiado del personal de las empresas de transporte público:** Uso de vocabulario inadecuado, escenas amorosas en autobuses, utilización de zonas aledañas a las paradas

3 Artículo 7 inciso i) de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi- Ley N° 7969 del 22 de diciembre de 1999.

para almorzar y realizar necesidades fisiológicas, etc.

**Obstrucción al libre tránsito:** Tanto a peatones como habitantes de la zona, muchas veces la ubicación de una parada frente a sus casas de habitación, les obstaculiza –debido a las filas de usuarios y usuarias, etc.- el salir de sus casas de habitación o transitar por la acera.

**Deterioro de calles, calzadas y cunetas:** Si las paradas son autorizadas en zonas residenciales cuyas calles no han sido previstas para el tránsito regular de autobuses, el deterioro de las mismas es frecuente por el paso constante de estas unidades.

Los problemas generados, de manera directa e indirecta, por la ubicación de una parada en tránsito o final, no sólo pueden llegar a afectar la esfera de derechos e intereses individuales de las personas sino, además, en muchos casos llegan a convertirse en problemas que afectan a toda una comunidad, al extremo de enfrentar a sus habitantes. Ante esta problemática, la Defensoría de los Habitantes ha llamado la atención del CTP, respecto a ciertos aspectos que pueden ser tomados en cuenta al momento de valorar la ubicación o modificación de una parada en tránsito y que podrían ayudar a disminuir la problemática que, muchas veces, afecta a los habitantes. La Defensoría de los Habitantes hace hincapié en los siguientes:

- **Coordinación con Municipalidades:**

Se ha recomendado al CTP que, al valorar la ubicación de paradas en tránsito o finales, sobre todo en zonas residenciales, se coordine con las Municipalidades y se tomen en cuenta la planificación y ordenamiento urbanístico. Lo anterior, por cuanto esta coordinación puede disminuir la problemática que se presenta, sobre todo en zonas residenciales en donde, muchas veces, la ubicación de una parada puede afectar zonas verdes destinadas al disfrute de toda una comunidad. Esto ocurrió con la ubicación de la parada final de la ruta 53 de San José – Vargas Araya, establecida por el CTP frente al Parque de la Comunidad de San Marino.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Esta situación provocó que el parque destinado al disfrute de los habitantes de la comunidad terminara convirtiéndose en una especie de “terminal” de la empresa, por lo que en este caso, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Consejo de Transporte Público valorar la reubicación de esta parada, coordinando para ello con la Municipalidad de Montes de Oca, a fin de buscar un lugar que afectara en el menor grado posible los derechos e intereses de los habitantes de toda la comunidad. Informe Final Oficio N° 09392-2009-DHR, caso tramitado bajo el Expediente N° 31950-2008-SI.

No obstante, en la actualidad es poca o nula la coordinación que realiza el CTP con los entes Municipales para tratar temas como el de la ubicación de paradas en tránsito sobre rutas cantorales.

- **Cooperación de las Empresas y su personal**

También se ha observado que, en algunos casos, los problemas que enfrentan los y las habitantes por el establecimiento de paradas en tránsito o finales, son provocados o incrementados por la conducta del propio personal de las empresas de transporte público. La Defensoría ha insistido a las propias empresas de transporte público, sobre la necesidad de que éstas contribuyan a dar solución a los problemas que generan, acatando las obligaciones que, por ley, deben cumplir y además, promoviendo una conducta y gestión empresariales, más allá de la generación de utilidades. Deben incorporar aspectos sociales y ambientales que, no sólo beneficien a sus trabajadores, sino también al entorno social, a la comunidad en la que se desenvuelven, logrando con ello integrarse a éstas.

Asimismo, la Defensoría ha constatado en algunos casos que, los problemas que denuncian las y los habitantes respecto al personal de las empresas de transporte público, como realización de necesidades fisiológicas en lugares inapropiados, utilización de zonas aledañas a las paradas para almorzar, etc.; derivan en un problema aún mayor, cual es la constante violación a normas laborales mínimas y de salud ocupacional, a las que se ven expuestos muchos trabajadores del transporte público en el país, lo cual ha sido denunciado por este órgano defensor ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los propios empresarios.

- **Valoración de casos particulares**

Esta Defensoría ha señalado al Consejo de Transporte Público que, ante denuncias presentadas por las y los habitantes en razón de los problemas y molestias generadas por la ubicación de una parada de tránsito frente a sus casas de habitación, se hace necesario que el CTP valore aspectos generales y particulares de los denunciantes, en el afán de armonizar el interés público y el particular y ubicar la parada en el lugar que genere el menor perjuicio y afectación a las personas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En un caso particular, esta Defensoría recomendó al Consejo de Transporte Público valorar la reubicación de una parada en tránsito ubicada en el centro de la Aurora de Belén, al determinar este órgano defensor que, por el padecimiento asmático severo del denunciante, éste era más vulnerable que otros habitantes sin padecimientos asmáticos o respiratorios, a la exposición del humo, por lo que la ubicación de la parada en tránsito frente a su casa de habitación le provocaba a este un

### 3. Inexistente evaluación de la calidad del servicio prestado en transporte público

Desde el año 2000 se creó un procedimiento y un modelo para evaluar la calidad del servicio en el transporte público modalidad autobús, el cual fue aprobado mediante Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT y a la fecha, dicho modelo no se ha aplicado. Ante consulta de la Defensoría, el Consejo de Transporte Público indicó que estaba trabajando en la revisión del decreto antes mencionado, con el fin de determinar los parámetros mediante los cuales las empresas de transporte público pueden ser evaluadas.

Ahora la Defensoría conoce que el CTP realizó una revisión del procedimiento y del modelo para evaluar la calidad del servicio. Sin embargo, a la fecha, la Defensoría de los Habitantes no tiene conocimiento de que ese órgano haya aplicado dicho modelo para evaluar el servicio prestado por las empresas de transporte público, a pesar de que es urgente que se haga, ya que son muchas las denuncias sobre autobuses que operan en condiciones deplorables, empresas que incumplen horarios, choferes que maltratan a las personas adultas mayores o con discapacidad, etc. La inercia de esta institución es incomprensible. Es decir, la inercia de las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de la ARESEP en este campo es sorprendente.

No obstante la **Ley N° 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos**, le impone a ARESEP la obligación de velar por la calidad del servicio, a pesar de que recibe constantes denuncias de las y los usuarios en las audiencias públicas, sobre las deficiencias en la prestación del servicio de las empresas operadoras del transporte público, sigue aumentando las tarifas, sin hacer una adecuada verificación de las denuncias, algunas de las cuales tienen un efecto directo en las tarifas, como la oferta de servicio (carreras), flotas cuyas rampas no funcionan correctamente, etc.

### 4. Renovación de concesiones

En el año 2007, cuando el Consejo de Transporte Público renovó las concesiones a las empresas operadoras del transporte público, la Defensoría de los Habitantes puso en duda el procedimiento utilizado por el CTP, para evaluar la posible renova-

ción de cada contrato de concesión, por cuanto, si esta actividad está regulada por el Estado, entonces las instancias encargadas de dicha regulación debían ejercer una adecuada vigilancia y control sobre la forma en que las empresas brindan el servicio a las y los usuarios. Esa vigilancia, para la Defensoría, debe ser permanente durante el período de vigencia de la concesión, realizando, cada cierto tiempo, distintos estudios que le permitan a la Administración evaluar el cumplimiento de lo pactado por las empresas, en su contrato de concesión. Estos estudios, en la gran mayoría de los casos, no se realizaron sino que, por el contrario, los parámetros de evaluación para renovar las concesiones, se establecieron mediante certificaciones emitidas, en algunos casos, por unidades administrativas del CTP y en otros, por la ARESEP.

De esa forma de evaluar surge la pregunta: ¿cómo comprobar si una determinada empresa de transporte público cumplió a cabalidad con los horarios autorizados, basándose únicamente en lo que establece una certificación emitida por una instancia administrativa, si no se hizo una adecuada verificación de campo? Las quejas sobre incumplimientos de horarios son innumerables ante el CTP, ARESEP y la Defensoría de los Habitantes. También surge otra interrogante: ¿cómo asignar el puntaje de cumplimiento de horarios, cuando no se realizó la verificación de campo respectiva? Por otro lado, ¿cómo saber si la empresa está utilizando el total de la flota autorizada en el servicio de ruta o parte de esa flota la está utilizando en otras actividades, que riñen con el servicio de transporte público, si no se hace la apropiada constatación?

Muchas de las empresas a las cuales se les renovó la concesión en el año 2007, hoy tienen denuncias muy serias, presentadas ante el CTP, sobre incumplimiento de horarios, buses que prestan servicio en estado deplorable, flotas que ya superaron la vida útil definida en la normativa que rige la materia, etc. Algunas de estas denuncias han sido debidamente comprobadas por el CTP y, lo más grave, es que algunas de estas empresas son reincidentes en las irregularidades incurridas en la prestación del servicio. Con base en lo anterior, esta Defensoría estima que es necesario hacer un replanteamiento del procedimiento para evaluar una posible renovación de las concesiones del transporte público en el año 2014, que permita una mayor transparencia y credibilidad sobre la forma de otorgar dichas concesiones.

---

mayor perjuicio al afectar directamente su derecho a salud y a la vida. Informe Final con Recomendaciones Oficio N° 01132-2010-DHR, caso tramitado bajo el Expediente N° 38170-2009-SI.

## 5. Error del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en trámite de póliza.-

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por una clienta del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), que en diciembre de 2007, constituyó un préstamo hipotecario con dicho banco por ₡50.000.000 colones, dando en garantía una propiedad en Limón. Esta propiedad -según le explicaron en el banco- sería cubierta por una póliza de Instituto Nacional de Seguros (INS) y las primas de la misma se le fueron cobrando junto con las mensualidades del préstamo.

En diciembre de 2008, la propiedad resultó seriamente dañada por causa de las inundaciones en la zona caribeña y, al presentarse la interesada al INS a reclamar el pago de los daños cubiertos por la póliza, ahí le indicaron que no existía póliza alguna a su nombre que cubriera la propiedad en cuestión. Por ello, acudió al BPDC, en busca de solución a su problema, donde le indicaron que aún y cuando el banco le había venido realizando los rebajos correspondientes de la póliza de incendio y seguro de vida, nunca enviaron la boleta al INS para la constitución de la misma. Durante 8 meses, la afectada realizó diferentes trámites ante el BPDC, a fin de que le solucionaran el problema sin obtener resultado alguno, por lo que optó por acudir a la Defensoría de los Habitantes en busca de ayuda.

Gracias a las gestiones realizadas, en octubre de 2009, la Defensoría de los Habitantes recibió la propuesta de solución que el BPDC le planteaba a la interesada y que, en resumen, exponía lo siguiente: 1.- Hasta junio de 2009, la interesada pagó mensualmente la cuota de su crédito, la cual incluía lo correspondiente a la póliza de incendio. 2.- Existió un error del BPDC al omitir enviar al ente asegurador el respectivo certificado de incendio, para que se realizara la correspondiente inclusión. 3.- Que, según avalúo realizado por el BPDC al momento de otorgar el crédito, las construcciones que se ubicaban en el inmueble dado en garantía se valoraron en ₡26.256.000.00. 4.- Que la recomendación del proceso de crédito es que la indemnización sea por el monto antes señalado y cabría la posibilidad de aplicar dicho monto al saldo de la operación crediticia, o bien, girarlo por partidas contra el avance de la obra, para lo cual la operación crediticia necesariamente debía estar al día. 5.- Que, a dicho monto, habría que aplicarle el porcentaje de deducible que habría aplicado el INS, que equivale a un 1% del monto asegurado originalmente, es decir, ₡262.500.00. 6.- Que el BPDC pretende rebajarle a la interesada, del monto en el punto 3, el monto

correspondiente a las primas de seguro que se hubieran tenido que pagar, si la póliza hubiera sido debidamente suscrita.

Con respecto a la propuesta de finiquito del BPDC, en octubre de 2009, la interesada remitió a la Defensoría copia del oficio que le envió al Subgerente de Negocios del BPDC, donde le indicaba al BPDC que no estaba de acuerdo con tener que pagar cuotas ni deducible al INS, tampoco con pagar cuotas suspendidas, pues el atraso en el pago de la indemnización le había afectado. También le pidió que la indemnización se aplicara de la siguiente forma: la cancelación total del préstamo de 9 millones y el resto de dinero, amortizarlo al préstamo de 40 millones para que la cuota a pagar fuera más manejable.

Con base en lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes consideró lo siguiente: 1.- El BPDC no puede cobrar cuotas por concepto de primas de seguro y un deducible sobre el monto a pagar, por concepto de indemnización, sobre un seguro que nunca se suscribió por su propia omisión y no de la habitante. Al no existir seguro alguno y al no ser el BPDC un ente asegurador, no se comprende por qué el BPDC pretende cobrar algo que no le corresponde. 2.- Tampoco se encuentra motivo alguno para que no se acceda a la petición de la señora interesada, sobre la forma de aplicar el dinero de la indemnización a la cancelación de sus créditos. 3.- Se considera injustificada la pretensión del BPDC de cobrar las cuotas suspendidas de julio a la fecha, por cuanto la indemnización no se recibió oportunamente.

Con base en lo anterior, se le recomendó al BPDC, lo siguiente: 1.- Dejar sin efecto su pretensión de cobrar cuotas por concepto de primas de seguro y un deducible sobre el monto a pagar por concepto de indemnización a la señora Quesada. 2.- Acceder a la pretensión de la habitante de que, con el monto de la indemnización, los ₡26.256.000.00, se cancele primero el préstamo de 9 millones de colones y, el resto, se aplique como amortización al otro préstamo por el cual responde la misma propiedad. 3.- Aplicar el monto de la indemnización por ₡26.256.000.00, como si la indemnización hubiera sido entregada un mes después de siniestro, y, partiendo de lo anterior, calcular a partir de ese nuevo saldo la sumatoria de las cuotas a cancelar por la habitante a la fecha, rebajando de ese monto lo cancelado por esta señora, por concepto de cuotas del día del siniestro a la fecha y, en caso de darse algún diferencial, aplicarlo -si es a favor de la señora Quesada- al saldo principal y, si fuera en su contra, que se le cobrara por medios establecidos.

El Banco Popular no presentó recurso de reconsideración al Informe final de la Defensoría por lo que, de acuerdo con la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, se considera que el BPDC aceptó las recomendaciones emitidas. No obstante lo anterior, el BPDC presentó ante el INS el reclamo de indemnización sobre los daños de la propiedad en cuestión, razón por la cual, el INS pretendió realizar un avalúo de la propiedad de la interesada, alegando que el BPDC sólo actuaba como intermediario y que como la interesada había pagado las cuotas del seguro en tiempo, que el seguro estaba vigente. Sin embargo, cuando se le informó que el BPDC le había devuelto las primas de seguro a la interesada, el INS se retractó por considerar que ya no procedía ninguna aceptación del reclamo. Lo anterior también fue comunicado por el INS al BPDC, cuando le indicó que no podían dar trámite a la solicitud de indemnización dentro de los casos aprobados para ese efecto, según solicitud planteada por esa entidad, por cuanto una vez que se procedió con la apertura del caso, habían sido informados por la afectada que las primas que había aportado BPDC le habían sido devueltas. Por lo tanto, no existía pago en respaldo a la póliza que diera amparo a la solicitud.

Por lo anterior, es claro que, aunque el BPDC pretendió cobrar una póliza que no existía, desde el momento en que devolvió las primas de seguro a la interesada, el INS conoció esta situación e indicó que, legalmente, no le corresponde pagar indemnización alguna por el siniestro y que, por tanto, le concierne al banco, responsable del mal manejo de la póliza, indemnizar a la interesada.

## **6. De los fondos de pensión y ahorro obligatorios creados por la Ley N° 7983 de Protección al Trabajador.-**

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia en relación con los fondos de pensión y ahorro obligatorios, creados por la Ley N° 7983 de Protección al Trabajador (LPT). El habitante manifestó su preocupación por estos aspectos: una inminente propuesta de reforma a la ley, realizada por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), consistiría en limitar el retiro del Fondo de Capitalización Laboral (FCL) cada cinco años y, por otra parte, con la legislación actual, las personas trabajadoras están en indefensión, pues instancias reguladoras, como CONASSIF y SUPEN, no cuentan con representación adecuada de trabajadores. Debido a lo anterior, la persona interesada manifestó a la Defensoría la necesidad de analizar la conveniencia de derogar o modificar la LPT, para corregir algunos aspectos

de interés. A partir de esta denuncia, la Defensoría inició la investigación de rigor, teniendo como hechos probados los siguientes: 1.- Al momento de la investigación, la Asamblea Legislativa no tramitaba propuesta alguna de reforma, cuya finalidad fuera el congelamiento del Fondo de Capitalización Laboral. 2.- Los bajos rendimientos en los fondos obligatorios administrados por las OPC, durante los años 2008 y 2009, obedecen a problemas del mercado financiero y no a problemas de administración de las OPC. 3.- Mediante la reforma del artículo 35 de la Ley N° 7523, se estableció la obligación de contar en el seno del CONASSIF con la participación de un representante de las y los trabajadores, proveniente de la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, en las sesiones del ente regulador en las cuales se conozcan asuntos relacionados con la SUPEN.

Con base en las consideraciones, dirigidas a garantizar una real y efectiva representación de los trabajadores y las trabajadoras en la administración de los fondos de pensión y ahorros obligatorios, esta Defensoría hizo ciertas recomendaciones al CONASSIF. En primer lugar, le recomendó valorar la posibilidad de notificar en forma oportuna a la Junta Directiva de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular, que el representante de las y los trabajadores sería convocado para participar en las sesiones de CONASSIF que correspondan. También le recomendó valorar la posibilidad de poner a disposición de dicha Junta Directiva, las actas de las sesiones en las que su representante hubiera participado.

Por su parte, a la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, en la persona del Presidente de la Junta Directiva, le recomendó valorar la posibilidad de elaborar y aprobar un procedimiento para regular la relación entre el miembro de la Asamblea que participa como directivo en el CONASSIF y el Directorio de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

## **7. Los modelos tarifarios aplicables a combustibles y autobuses.-**

En el Informe Anual 2008/09, se hizo una reseña de la investigación efectuada por la Defensoría de los Habitantes, en relación con el procedimiento utilizado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), para fijar de forma extraordinaria el precio de los combustibles y su impacto en el costo de la vida de las y los habitantes del país. En resumen, la denuncia de decenas de habitantes fue que, dados los aumentos sucesivos en el precio

mundial del petróleo, se incrementaron los precios de los combustibles y, luego, se incrementaron los precios de los productos de la canasta básica, incluyendo el incremento en las tarifas de buses. Posteriormente, el precio mundial del petróleo disminuyó significativamente. Sin embargo, esto no se reflejó en una reducción proporcional en el precio de los combustibles ni en las tarifas de buses.

Con fundamento en las consideraciones respectivas, tendientes a valorar la situación y enfocada a que se realicen los reajustes necesarios y proporcionales en los precios de los combustibles y de las tarifas de buses, esta Defensoría planteó las recomendaciones descritas a continuación.

Al Señor Presidente de la República y al Consejo de Gobierno se les recomendó elaborar y someter a discusión de la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley para modificar el inciso a) del artículo 3) de la Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias, Ley N° 8114, para condicionar las actualizaciones trimestrales automáticas del impuesto único a los combustibles, de manera que en situaciones de crisis económicas internacionales que afecten la economía costarricense, no se realice la actualización del impuesto, según los objetivos socioeconómicos establecidos en el Plan de Medidas contra la Crisis Económica, “Plan Escudo” de la Presidencia de la República.

A ese respecto, el Consejo de Gobierno acordó solicitarle al Ministro de Hacienda rendir un informe de los pormenores para condicionar las actualizaciones trimestrales automáticas del impuesto único a los combustibles, de manera que, en situaciones de crisis económicas internacionales que afecten la economía costarricense, no se realizara la actualización del impuesto. Posteriormente, según el artículo cuarto de la Sesión N° 146, celebrada el día 24 de junio de 2009, el Consejo de Gobierno acordó acoger el informe rendido por el Ministro de Hacienda, quien se pronunció en contra de una desaplicación del mecanismo de ajuste del impuesto a los combustibles, tal y como lo proponía la Defensoría. En dicho informe, se aseguró que *“la única posibilidad de aplicación de una medida de este tipo es si compensa la pérdida de valor real con un ajuste en otro (u otros) impuesto(s) y que los ajustes no realizados por inflación sean aplicados una vez que se salga de la situación de crisis”*.

Por su parte, a la Junta Directiva de la ARESEP se le recomendó ordenar la contratación de un estudio técnico para la revisión del procedimiento y metodología utilizada por la Autoridad Reguladora, en las fijaciones ordinarias y extraordinarias de los precios

internos de los combustibles y de las tarifas de transporte público. Asimismo, se recomendó ordenar a la Dirección Jurídica de la Autoridad Reguladora la realización de una consulta a la Procuraduría General de la República, sobre la interpretación y los alcances del principio de servicio al costo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en relación con las metodologías tarifarias para fijar de forma ordinaria y extraordinaria el precio interno de los combustibles. También le recomendó ordenar a la Dirección Jurídica de la Autoridad Reguladora, la realización de una consulta a la Procuraduría General de la República sobre la interpretación y los alcances del principio de servicio al costo, establecido en la Ley N° 7593, en relación con las metodologías tarifarias para fijar, de forma ordinaria y extraordinaria, el precio interno de los combustibles.

Por otra parte y, en el tanto no se contara con una nueva metodología para establecer las tarifas de transporte público modalidad autobús, recomendó ordenar a las Direcciones de Servicios de Transporte y de Protección al Usuario que, cada vez que se activara a la baja el disparador del modelo para fijaciones generales de tarifas de transporte público, modalidad autobús, iniciaran de oficio un procedimiento extraordinario para reducir las tarifas generales de este servicio, de conformidad con el Reglamento de la Ley de la Autoridad Reguladora, Decreto N° 29732 y la Resolución N° RRG-7205-2007, del 7 de setiembre de 2007. Finalmente y, en el tanto no se contara con nuevas metodologías tarifarias para establecer las tarifas de transporte público modalidad autobús, también se recomendó ordenar a estas dos Direcciones, una revisión de la metodología y del valor crítico que activa el disparador de la fórmula, utilizadas en las fijaciones generales de tarifas de transporte público, de manera que se eliminara el sesgo alcista que presenta la metodología, según lo planteado en el informe.

La ARESEP presentó un recurso de reconsideración a la Defensoría, que lo declaró sin lugar en relación con las recomendaciones 1), 2), 4), 5), 6), 7) y 8) del Informe Final, por lo que confirmó y mantuvo en todos sus extremos las recomendaciones indicadas. En lo concerniente a la recomendación 3) se acogió la objeción del recurrente y se modificó la recomendación en cuanto a que los estudios solicitados en los puntos (1) y (2) anteriores, debían ser realizados a la brevedad posible, de manera que las metodologías pudieran ser discutidas y presentadas en audiencia pública para su implementación en el año 2010. La Defensoría declaró sin lugar la reconsideración por considerar que la ARESEP no cuestionó los aspectos técnicos del Informe Final,

que motivaron las recomendaciones emitidas en dicho informe, sino que el recurso basó su alegato en la aludida falta de competencia de la Defensoría para referirse a las actuaciones de la Autoridad Reguladora. Posteriormente, la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora, comunicó a la Defensoría que se encontraba trabajando en un programa de revisión de las metodologías utilizadas para la determinación de los costos de los servicios públicos y que, en el marco de ese plan, serían revisadas eventualmente las utilizadas para la fijación del precio de los combustibles, en cuyo caso serían tomadas en cuenta las observaciones señaladas por la Defensoría de los Habitantes sobre el particular.

Luego de recibido el acuerdo de Junta Directiva de la ARESEP, la Defensoría le solicitó la entrega del cronograma de trabajo del Programa de revisión de las metodologías, el cual debía indicar, entre otros, las metodologías y procedimientos de los servicios públicos a revisión, las dependencias de la ARESEP que realizarían dichos análisis, las fechas programadas de inicio y de finalización de las revisiones y los responsables de la ejecución del programa, para que la Defensoría pudiera colaborar en cada proceso de revisión y hacer llegar sus observaciones de forma puntual y oportuna. Asimismo, se le solicitó informar sobre el cumplimiento de la recomendación relacionada con la consulta a la Procuraduría General de la República, sobre la interpretación y los alcances del principio de servicio al costo, establecido en la Ley de la ARESEP. Por su parte, la Junta Directiva de la ARESEP remitió a la Defensoría el cronograma de trabajo para la revisión de las metodologías y el cumplimiento de la recomendación relacionada con la consulta a la Procuraduría. Finalmente, esta Defensoría ha expuesto en diversos espacios su criterio de que la ARESEP revise sus propias metodologías tarifarias para aplicarlas a los servicios públicos, e investigue sobre parámetros adecuados que permitan medir la eficiencia operativa, económica y tecnológica de las empresas prestatarias de los servicios.

La Defensoría continuará haciendo un cercano seguimiento al cumplimiento de estas recomendaciones, particularmente ante la coyuntura actual de la ARESEP, la cual está a las puertas de un cambio en su estructura institucional y en su administración.

## **8. Evolución en la tutela constitucional del derecho de participación ciudadana en las audiencias públicas de ARESEP.-**

### **a. Reforma al artículo 9 de la Constitución Política**

Una preocupación para la Defensoría de los Habitantes ha sido el respeto y crecimiento de la participación ciudadana en las audiencias públicas convocadas por la ARESEP, para discutir las solicitudes tarifarias de los diversos servicios públicos, particularmente, a partir de la reforma del párrafo primero del artículo 9 de la Constitución Política, acontecida en el año 2003. Con esta reforma constitucional, que 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.

### **b. Reforma a la Ley N° 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos**

Desde el año 2002, la Dirección Jurídica Especializada de ARESEP había sostenido el criterio de que las audiencias públicas, tal y como están contempladas en el artículo 36 de la Ley N° 7593, no eran aplicables al servicio de transporte remunerado, por cuanto esta actividad se encontraba regulada en la Ley N° 3503 y que sólo se había efectuado una integración del procedimiento, pero no aplicando los plazos contemplados en dicha norma. Esta interpretación había provocado la fijación de plazos demasiado cortos o del todo inexistentes, lo cual había causado la frecuente comisión de errores atribuibles a la Autoridad Reguladora, no sólo en cuanto a los estudios tarifarios, sino también en el procedimiento de convocatoria a varias audiencias públicas afectando, consecuentemente, el derecho de participación de las persona en dichas audiencias.

Posteriormente, en agosto de 2008, la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones N° 8660, modificó algunas normas que regulan la convocatoria a audiencias públicas de la Ley N° 7593. Concretamente, el artículo 36 vigente, dispone en la actualidad que, para efecto de llevar a cabo estas convocatorias, se publicará un extracto en el diario oficial La Gaceta y en dos periódicos de circulación nacional, con veinte días naturales de anticipación a la celebración de la audiencia. Por otra parte, todo aquel con interés legítimo, puede presentar su oposición o coadyuvancia, por escrito o en forma oral, el día de la audiencia y no con la anticipación a que obligaba

la Ley anteriormente. No obstante lo anterior y si bien es cierto la ARESEP ha realizado un esfuerzo importante para convocar las audiencias públicas correctamente y en apego a las nuevas disposiciones legales, el derecho de participación ciudadana aún no logra alcanzar el nivel óptimo de reconocimiento ante dicha entidad y tanto la Defensoría como habitantes, han necesitado presentar recursos de amparo para garantizar la protección de este derecho.

### c. Jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el derecho de participación ciudadana

A partir de la modificación al artículo 9 de la Constitución Política, anteriormente mencionada, la Sala Constitucional ha reconocido la participación ciudadana en las audiencias públicas convocadas por ARESEP, para discutir las solicitudes de fijación tarifaria, como un derecho fundamental más de las y los habitantes.<sup>6</sup>

Si bien es cierto la jurisprudencia constitucional se ha mantenido invariable y reconoce el derecho de participación ciudadana como una herramienta útil de intervención de las personas, en asuntos cuyas decisiones afectan directamente su esfera patrimonial, la Defensoría respetuosamente considera que la Sala Constitucional debe ir aún más allá en la tutela de este derecho. Todavía en algunas de sus resoluciones recientes, la Sala sostiene que quince días son suficiente oportunidad para que las personas presenten sus oposiciones y, por ende, ha considerado que el plazo de veinte días es una “mera legalidad”. Por el contrario, para esta Defensoría es necesario que se reconozca íntegramente el plazo de veinte días, dispuesto por la ley para esos efectos, como fundamental para que las personas hagan valer su derecho de participación ciudadana.

Para ilustrar, en octubre de 2009, en un lapso de quince días, la Defensoría de los Habitantes presentó urgentemente dos recursos de amparo contra dos convocatorias a audiencia pública realizadas por ARESEP, pues ninguna respetaba el plazo de los veinte días dispuesto por ley. No obstante, uno de esos amparos fue declarado con lugar<sup>7</sup>, pero el otro fue rechazado, argumentando que el plazo de veinte días constituye un asunto de “mera legalidad”<sup>8</sup>. Para la Defensoría es inaceptable la

6 Voto N° 08-8125, de las dieciocho horas y veintidós minutos del 13 de mayo de 2008.

7 Voto N° 09-16649, de las ocho horas y cuarenta y siete minutos del 30 de octubre de 2009.

8 Voto N° 09-15415, de las nueve horas y doce minutos del 30 de octubre de 2009. **Menos de una hora después de la resolución del primer amparo, la Sala cambió de criterio** y rechazó el segundo recurso por considerarlo “(...)

existencia de criterios contradictorios, pero confía en que la Sala Constitucional afianzará una única posición jurisprudencial, favorable al desarrollo y consolidación de la participación ciudadana como derecho fundamental de las personas.

## 9. De la participación de la Defensoría en audiencias públicas de solicitudes tarifarias de servicios públicos ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.-

Una de las principales labores de la Defensoría en el campo de los derechos económicos de los y las habitantes ha sido, cabalmente, comparecer en las audiencias públicas de fijaciones tarifarias de servicios públicos, cuando las solicitudes son desmedidas y amenazan con afectar injustificadamente estos derechos. En el último año de labores, al igual que en años anteriores, la Defensoría compareció en audiencias públicas convocadas para fijar tarifas en electricidad, en servicios de transporte público, modalidad autobús, etc. En transporte público, modalidad autobús, la Defensoría hizo 27 estudios de solicitudes tarifarias, de la cuales intervino en 18 (66%) y contra 2 presentó recursos de amparo, entre otros. En electricidad, la Defensoría hizo 10 estudios, de los cuales intervino en 9 (90%). Asimismo, la Defensoría realizó estudios de solicitudes en telecomunicaciones: fijación del canon para FONATEL, fijación del canon para SUTEL y la referida al Servicio 911, en la cual presentó oposición. La información sobre la intervención de la Defensoría en estas audiencias públicas se detalla en los cuadros anexos a este Informe.

## 10. De los dictámenes rendidos por el Área de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes sobre proyectos legislativos.-

Otra labor importante de la Defensoría es rendir dictamen respecto de proyectos existentes en la corriente legislativa. Algunos de estos proyectos son analizados de oficio por la Defensoría y, otros, le son directamente consultados por la comisión respectiva en la Asamblea Legislativa. El Área de Asuntos Económicos emitió dictámenes relativos a trece proyectos, en el período 2009 a 2010, los cuales se describen en el párrafo siguiente y, para

*un claro extremo de mera legalidad que deber ser discutido en el respectivo procedimiento de ajuste tarifario o (...) ante la jurisdicción ordinaria” y, además, expresó que “(...) mediaron, en criterio de esta Sala, unos plazos razonables de 15 y 8 días (...) dentro de los cuales (...) los interesados tuvieron la oportunidad de preparar suficiente y adecuadamente, su oposición u otro tipo de intervención. (...)”*

mayor detalle, se puede consultar el cuadro respectivo en los anexos del presente informe.

En el caso del **Proyecto de adición de Transitorio a la Ley de Taxis**, se pretendía que, la personas que no habían sido favorecidas con una placa de taxi en el Primer Procedimiento Especial Abreviado y, además, se encontraban inscritas como empresarios de taxi, el MOPT pudiera otorgarles un permiso de operación. No obstante, la Defensoría señaló varios problemas de legalidad en dicha iniciativa, entre otros, debido a que el Transitorio X evidenciaba una contradicción con el espíritu de la Ley N° 7969. En cuanto al **Anteproyecto N° 17267 de la Ley General de Transporte Remunerado de Personas en vehículos automotores**, se cuestionaron contradicciones en los plazos de los permisos de las unidades de transporte público y la Defensoría indicó que un plazo de dos años es el adecuado para evaluar los resultados de estos permisos y para preparar un nuevo concurso. Además, aprovechando la coyuntura, se señaló la necesidad de regular el tema del corredor común, el cual afecta las tarifas y, en consecuencia, los derechos económicos de las y los habitantes. Por medio de la **Reforma a la Ley N° 7600**, se pretendía modificar el artículo 46 bis, para ampliar la edad de la flota de los prestatarios de servicios públicos. No obstante, la Defensoría se opuso, por cuanto dicha medida no resuelve problemas estructurales y empobrece la calidad del servicio. En cuanto al **Proyecto N° 17372 Ley para regular servicios de operadores privados de transporte de personas**, se pretendía suprimir la palabra “persona” del artículo 323 del Código de Comercio y se proponía una regulación paralela para resolver la situación jurídica de quienes prestan estos servicios. Sin embargo, la Defensoría señaló serios conflictos de constitucionalidad en la iniciativa y sugirió una consulta de constitucionalidad previa a la Sala Constitucional.

Respecto al **Proyecto N° 17210 Ley Reguladora de Tarjetas de Crédito**, proponía crear un marco regulatorio para mayor protección del consumidor. En cuanto al seguro de cobertura por consumo, la Defensoría manifestó que este debe ser asumido por la entidad emisora y el titular y no solo por el titular de la tarjeta. Asimismo, no se tipificaban las conductas y la gravedad de estas conductas, en lo que a posibles sanciones a entidades emisoras se refiere. En relación con la **Ley de Consolidación del impuesto al ruedo**, se proponía crear un nuevo impuesto, para financiar el arreglo de las vías municipales. No obstante, la Defensoría manifestó que no era necesario crear una nueva carga impositiva para generar mayores recursos, sino que las Municipalidades debían mejorar su eficiencia en el

cobro, administración y ejecución de sus propios recursos. Sobre la **Ley de Fortalecimiento de las empresas públicas municipales**, se pretendía modernizar las empresas públicas locales para hacerlas competitivas en la prestación de servicios de electricidad, agua, etc. Pero la Defensoría recomendó el análisis de la propuesta en el marco del TLC, para evitar posibles roces comerciales entre empresas, entre otros.

Respecto a la **Transformación de JASEC**, se impulsaba su modificación a sociedad anónima y proporcionarles herramientas para volverla más competitiva en la prestación de servicios eléctricos. Sin embargo, la Defensoría se opuso, pues JASEC no podía trasladar sus propias concesiones a terceros y garantizar su pertenencia al Estado, así como no quedaba clara la participación futura de las y los usuarios ni el régimen de responsabilidad de los administradores. Se debían fortalecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control político en el uso de los recursos públicos.

En referencia al **Proyecto N° 17421 del Código Procedimientos Tributarios Municipales**, la Defensoría le hizo observaciones a varias de sus normas y, en general, propuso que, además, en el instrumento se incluyan disposiciones tendientes a generar una cultura tributaria en las y los contribuyentes. En cuanto a la **Reforma a la Ley de Tránsito**, se realizaron varias observaciones en relación con las penas impuestas en el nuevo proyecto de ley, especialmente, en aquellos artículos en los cuales la modificación propuesta podría tener un impacto importante en los habitantes. Respecto al **Proyecto N° 17504 Ley de Exoneración Tributos a Asociación Restauración María Pretoma**, la reforma pretendía exonerar a la Asociación Programa de Restauración Marina de impuestos, así como incluir la posibilidad de que la Administración pudiese donarle recursos y equipos, lo cual contó con un criterio positivo de la Defensoría. Sobre el **Proyecto N° 17368 Reforma Ley de Loterías**, procuraba trasladar la administración del Juego Crea a la Junta Directiva de la Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica, entre otros; la Defensoría consideró la reforma positiva.

Finalmente, al analizar el **Proyecto N° 17523 Ley para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en materia de planificación urbana y el respeto a los derechos de propiedad**, se proponía suprimir la labor de fiscalización del INVU y trasladarla a los gobiernos locales, entre otros. No obstante, la Defensoría rechazó dicho proyecto, por considerar que muchas municipalidades no poseen la capacidad de fiscalizar como corresponde, pro-

yectos urbanísticos y, por cuando la construcción de proyectos nacionales podía verse seriamente comprometida sin la intervención del INVU.

### Audiencias Transporte Público Modalidad Autobuses Mayo 2009 - Abril 2010

<i>Asunto</i>	<i>Incremento solicitado</i>	<i>Fecha de intervención</i>	<i>Tipo intervención</i>	<i>Ajuste ARESEP</i>
Ruta No. 40MB Moravia y Ramales	57,00%	06-2009	Oposición	13,54%
Ruta No. 157 San José- San Ignacio de Acosta y Viceversa	37,25%	16-06-2009	Oposición	23,69%
Rutas N° 424 – 442 Heredia-B° Mercedes Sur	60,00%	01/07/09	Oposición	0,00%
Ruta 639 San José – Dominical – Uvita por Costanera Sur y visc.	34%	27/08/2009	Oposición	0,00%
Ruta 653 Quepos - Manuel Ant.	57,45%	26/08/2009	No oposición	18,09%
Ruta 613 San José Quepos – Hatillo Viejo	56,83%	26/08/2009	No oposición	24%
Ruta 299 Alajuela - Balneario de Ojo de Agua – San Antonio de Belén y visc.	37,00%	26/08/2009	Oposición	0,00%
Ruta 665 Quepos – Uvita	85,00%	03/09/2009	Oposición	13,54%
Rutas 51-53 San José – Vargas Araya y Lotes Pinto	21,71%	10-2009	Oposición	13,03%
Ruta No. 323 Cartago – Taras – San Nicolás Ochomogo, ext La Lima	38,71%	10-2009	Oposición	12,72%
Ruta No 125 San José – Frailes – Bustamante y visc	72,06%	10-2009	No oposición	8,29%
Aumento tarifas Rutas: 104-106-195	236,26%	21-09-09	Oposición	13,51%
Fijación Nacional	4,11%	11-2009	No se realizó audiencia	ARESEP resolvió no ajustar tarifas
Tarifas Autotransportes Desamparados		01/10/2009	Recurso de Amparo	Suspendida.
Tarifas Buses de Grecia		15/10/2009	Recurso de Amparo	Suspendida.
Ruta N° 147 Puriscal-San Rafael-La Floralia y visc.		11-09 02-10	No oposición	Rechazada.
Aumento General buses	4,11%	18/11/2009	Oposición	ARESEP no realizó audiencia
Ruta 710 Bribri – Suretka – Shiroles por la Perla y por Bambú	Fijación de oficio de ARESEP, por mandato de Sala IV	02-10	Posición	No hubo incremento sino fraccionamiento
Rutas 61ª, 64, 64 A y 72 San José – San Antonio de Desamparados y ramales	40%	04-02-10	Oposición	Archivada a solicitud de la empresa
Ruta No. 138 San Isidro del General – San Juan Bosco – la Suiza y visc	100,00%	09-02-10	Oposición	42,93%
Rutas 200 Bs, 200 Autobuses 200 ext, permiso 1258 y 1241 San José –Alajuela	42,50%	02-10	Oposición	ARESEP rechazó ad portas el expediente
Tarifa Auto Transportes La Pacífica	8%	29/01/2010	Oposición	ARESEP la rechazó.

**Audiencias Públicas Atendidas  
Transporte Público Modalidad Autobuses  
Mayo 2009 - Abril 2010**

<i>Asunto</i>	<i>Incremento solicitado</i>	<i>Fecha de intervención</i>	<i>Tipo intervención</i>	<i>Ajuste ARESEP</i>
Fijación Nacional de buses	3,85%	13/01/10	Oposición	5,93%
Revocatoria fijación Nacional de buses		26/02/2010	Recurso Revoc. Apelac en sub	Pendiente de resolución
Manual verificación de campo del CTP	N/A	08/03/2010	Remisión observaciones	N/A
Rutas 34 A,40 A, 41 A, 42 A y 46 A, San José Moravia y ramales	48,44%	08-04-10	Oposición	0,00%

**Audiencias Públicas Atendidas  
Electricidad  
Mayo 2009 - Abril 2010**

<i>Asunto</i>	<i>Incremento solicitado</i>	<i>Fecha de intervención</i>	<i>Tipo intervención</i>	<i>Ajuste ARESEP</i>
Solicitud rebaja de tarifas generación ICE	Rebaja 18.00%	23/07/2009	Posición	Rebaja 11.34%
Electricidad Coopesantos	17.26% Set-Dic 09	12/08/2009	Posición	Desistimiento
Alumbrado Público Coopesantos	313.00%	21/08/2009	Posición	Desistimiento
Tarifas electricidad Coopelesca	16.40%	02/02/2010	Oposición	Rechazada
Tarifas generación ICE	14.87%	17/02/2010	Oposición	Rechazada
Tarifas transmisión ICE	32.20%	17/02/2010	Oposición	17.40%
Tarifas distribución ICE	24.41%	17/02/2010	Oposición	10.35%
Tarifas alumbrado público ICE	26.09%	17/02/2010	Oposición	12.90%
Tarifa electricidad Coope Alfaro Ruiz	13.36%	26/02/2010	No oposición	Ajuste automático Incremento ICE
Tarifas Eléctricas JASEC	12.00%	07/04/2010	Oposición	Espera resolución

### Audiencias Públicas Atendidas Telecomunicaciones Mayo 2009 - Abril 2010

<i>Asunto</i>	<i>Incremento solicitado</i>	<i>Fecha de intervención</i>	<i>Tipo intervención</i>	<i>Ajuste SUTEL</i>
Fijación de contribución FONATEL	1,5%	12/08/2009	Posición	1,5%
Cánones SUTEL	Fijación inicial	01/09/2009	No oposición	N/A
Tarifas Servicio 911	109,26%	18/02/2010	Oposición	1% ingresos SNT
Modelo canon espectro	N/A	18/02/2010	Suspendida	N/A

### Proyectos de Ley Mayo 2009 - Abril 2010

<i>Nº Proyecto y Nombre</i>	<i>Fecha Ingreso DHR</i>	<i>Fecha Asignación Área</i>	<i>Audiencia Legislativa*</i>
Proyecto Adición de Transitorio a Ley de Taxis	14/04/2009	15/04/2009	Dictamen
Anteproyecto N° 17267 Ley General de Transporte Remunerado de Personas en vehículos automotores	22/05/2009	22/05/2009	Anteproyecto convocado por CTP, no por la Asamblea. Se hizo dictamen.
Proyecto Reforma Ley 7600	29/06/2009	29/06/2009	Dictamen
Proyecto N° 17372 Ley para regular servicios de operadores privados de transporte de personas	09/07/2009	09/07/2009	Dictamen
Proyecto N° 17210 Ley Reguladora de Tarjetas de Crédito	29/07/2009	29/07/2009	Dictamen
Proyecto Ley de Consolidación del impuesto al ruedo	29/07/2009	30/07/2009	Dictamen
Proyecto Fortalecimiento empresas públicas municipales	23/09/2009	23/09/2009	Dictamen
Proyecto Transformación de JASEC	22/09/2009	22/09/2009	Dictamen
Proyecto Código Procedimientos Tributarios Municipales	03/09/2009	07/09/2009	Dictamen
Proyecto Reforma Ley de Tránsito	20/10/2009	21/10/2009	Dictamen
Proyecto N° 17504 Ley de Exoneración Tributos Asoc. Restauración María Pretoma	28/11/2009	20/11/2009	Dictamen
Proyecto N° 17368 Reforma Ley de Loterías	12/11/2009	19/11/2009	Dictamen
Proyecto N° 17523 Ley para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en materia de planificación urbana y el respeto a los derechos de propiedad	30/11/2009	19/11/2009	Dictamen



# Dirección de Niñez y Adolescencia

## I. Ámbito de competencia de la Dirección de Niñez y Adolescencia.

La Dirección de Niñez y Adolescencia es la instancia especializada de la Defensoría de los Habitantes en materia de promoción, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país. Tiene por mandato institucional velar porque la administración pública garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y por disposición del Código de Niñez y Adolescencia es garante del cumplimiento de las disposiciones contenidas en ese cuerpo normativo.

La Dirección de Niñez y Adolescencia, realiza sus funciones a partir de cuatro ejes de acción:

1. Recepción, procesamiento y resolución de consultas, denuncias y quejas, entendidas como solicitudes de intervención.
2. Promoción, capacitación y difusión de los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia.
3. Seguimiento, revisión y reformulación de la legislación, normas y procedimientos institucionales en la materia.
4. Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de esta población.

Respondiendo a ese marco de atención, es que durante el período 2009, se registraron **295 solicitudes de intervención**, 120 más que el año anterior<sup>1</sup>, las cuales fueron tramitadas en el 100% de los casos: 187 que corresponden a la afectación de

derechos económicos y sociales y el 108 que resta a violaciones en los derechos individuales. En el abordaje de estos asuntos, se privilegian las acciones e intervenciones inmediatas, en procura de una respuesta oportuna y efectiva. Se reitera, como en años anteriores, que las denuncias más recurrentes (56%) corresponden a violaciones al Derecho a la Educación de la población menor de edad escolarizada. En segundo lugar el Derecho a la Protección Especial (30%) y por último, el Derecho a la Salud y a la Seguridad Social (14%). En orden de importancia, las instituciones que mayoritariamente se denuncian son el Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia, el IMAS –Programa Avancemos- y FONABE.

## II. Casos emblemáticos

Si bien la temática que se atiende en la Dirección de Niñez y Adolescencia es muy variada y responde a una serie de necesidades que permean distintos derechos, a continuación se destacan algunas investigaciones y su incidencia, ya sea que responden a recomendaciones dadas por la Defensoría en sus informes finales derivadas de un caso concreto, al seguimiento de varios casos relacionados entre sí o bien porque responden a temas en los que se han llevado a cabo intervenciones de oficio. Para hacer más fácil su lectura se procede a dividirlos por derechos lesionados.

### a. Derecho a la Educación

Las solicitudes de intervención que la Dirección de Niñez y Adolescencia atiende por la afectación al Derecho a la Educación de esta población, representó el 56% de los casos atendidos durante el 2009 correspondientes a 166 casos.

<sup>1</sup> Incremento que representa el 68.5% de las intervenciones que ingresaron en el 2008.

Por otra parte, se registraron una serie de consultas y denuncias relacionadas con la garantía y efectividad de este derecho que refieren a situaciones como las siguientes:

- La calidad de la Educación en igualdad de oportunidades.
- Limitaciones en el acceso y permanencia en el sistema educativo.
- La carencia de infraestructura y recursos en centros educativos.
- Infracciones al derecho consagrado en la Constitución sobre la gratuidad de la enseñanza, denegatoria, limitaciones o retrasos en el otorgamiento de becas o subsidios.
- Cierre arbitrario o falta de recursos para centros educativos.
- Inadecuada aplicación de adecuaciones curriculares y violaciones a la garantía de necesidades educativas especiales.
- El debido proceso en la aplicación de medidas correctivas o en materia de evaluación.
- Situaciones conflictivas en centros educativos y escenarios de violencia; agresiones y trato humillante o discriminatorio hacia niños, niñas y adolescentes por parte de personal docente, administrativo y entre pares.
- Irregularidades administrativas en los centros educativos, por parte del personal docente, administrativo y Juntas de Educación.

No obstante la variedad de la temática, se procede a mencionar solamente algunos casos relevantes.

## 1. Calidad de la Educación

El Ministerio de Educación Pública cuenta con un cuerpo normativo amplio que orienta su gestión. En este sentido, el tema de la calidad de la Educación se aborda en la Política Educativa hacia el siglo XXI, considerada como una política de Estado que trasciende los períodos gubernamentales, desarrollada mediante el Plan de Acción de la Educación para todos 2003-2015, y las 10 líneas estratégicas<sup>2</sup>.

2 [www.mep.go.cr](http://www.mep.go.cr) Líneas Estratégicas. Calidad de la Educación. "...Lograr que los estudiantes aprendan lo que es relevante y lo aprendan bien. Para ello, se trabajará en fortalecer la calidad y pertinencia académica de la educación de manera que las y los estudiantes adquieran y desarrollen el conocimiento, la sensibilidad y las competencias necesarias para una vida útil y plena: científicas, históricas y sociales, lógicas y matemáticas, de comunicación y Lenguaje. 2. Lograr que los estudiantes aprendan a saber vivir y saber convivir. Para ello, se fortalecerá el carácter integral y formativo de la educación de manera que, en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, las

Pese al esfuerzo que esto representa, lo cierto es que Costa Rica no cuenta con un sistema de monitoreo continuo que permita apreciar y evaluar la evolución de la calidad en la Educación y que le permita al Estado en general y al Ministerio de Educación en particular, contar con insumos para dirigir o redireccionar sus acciones y mejorar los aspectos que se reflejen en el análisis, como carentes o deficitarios.

El Comité de Derechos del Niño afirma "*...que todo niño tiene derecho a una educación de buena calidad lo que a su vez exige concentrar la atención en la calidad del entorno docente, de los materiales y proceso pedagógicos y de los resultados de la enseñanza...*" y señala la importancia de los estudios que puedan brindar una oportunidad para evaluar los progresos realizados basados en el análisis de todos los participantes en el proceso.<sup>3</sup> Si bien, existen algunos parámetros que se utilizan como referentes de la calidad, entre ellos, la cobertura educativa, el acceso y la permanencia, la deserción y recientemente, la participación en pruebas internacionales como PISA<sup>4</sup> y TIMNS<sup>5</sup>, no se cuenta con parámetros cuantitativos y cualitativos que sirvan como referentes para medir, y mejorar los estándares de calidad de la Educación.

Al respecto, de manera reiterada, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado al MEP y al Consejo Superior de Educación que, de acuerdo a sus competencias y atribuciones inicien un proceso de revisión y reforma integral del sistema educativo con la participación de todas y todos los actores que conforman la comunidad educativa para que aborden las condiciones estructurales que están afectando la calidad de la Educación, llevar a la práctica el reto de expandir y universalizar la cobertura de la Educación, en especial la preescolar y secundaria, garantizando la accesibilidad, adaptabilidad, adecuación y asequibilidad para el disfrute pleno del derecho a la Educación, a partir de la definición de metas de corto, mediano y largo plazo y mediante una adecuada inversión de recursos<sup>6</sup> Asimismo, en forma particular se ha recomendado la evaluación de programas específicos, como lo es el Plan 200

*y los estudiantes adquieran y desarrollen el conocimiento, la sensibilidad y las competencias necesarias para una vida buena y plena: éticas, estéticas y ciudadanas...*"

3 Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 7 (OG-7) de 2005. Doc. CRC/C/GC/7/ Rev. 1, de 20 de setiembre de 2006.

4 Programme for International Student Assessment.

5 Third International Mathematics and Science Study.

6 VI informe FIO sobre Derechos Humanos: Educación, Federación Iberoamericana de Ombudsmán, Editorial Trama, 2008, página 591.

días, la Reforma en materia de Promoción y el Plan Nacional de Inglés, entre otros.<sup>7</sup>

## 2. Condición de alumno regular: garantía de continuidad en el sistema

La Defensoría de los Habitantes atendió varios casos en los que se denunciaba a funcionarios (as) del MEP por lesionar el derecho de estudiantes de los niveles de preescolar y secundaria, a continuar en el sistema educativo. Se les excluyó del nivel o de la modalidad educativa que cursaban, aduciendo que por un error administrativo se les había matriculado en un nivel distinto o en una modalidad educativa determinada, sin cumplir con ciertos requisitos como la edad.<sup>8</sup>

En este sentido, la Defensoría sostuvo que estos estudiantes habían adquirido la condición de alumno regular y que, por tanto, debía mantenerseles en el nivel en el que fueron matriculados. Una vez que el Ministerio se pronunció a favor de esta tesis se recomendó al MEP, aclarar a las direcciones regionales, supervisiones escolares y direcciones de centros educativos del criterio emitido por el Departamento Jurídico de dicho Ministerio, cuándo se adquiere la condición regular de las y los alumnos y de las consecuencias derivadas así como de la responsabilidad disciplinaria del funcionario/a que incurra en un error administrativo que lesione los derechos de las y los estudiantes.

Como respuesta la Viceministra Académica, emitió la directriz DVM-068-2009, dirigida a las y los funcionarios de las Direcciones Regionales aclarando cuando él o la estudiante adquieren la condición de alumno regular. Producto de esta directriz es que este año se resolvió con prontitud el problema que se presentó en el programa Nuevas Oportunidades de Jiménez, que dejó por unos días a 200 estudiantes de secundaria fuera del programa y del sistema educativo.<sup>9</sup>

## 3. Reforma al procedimiento del Departamento de Régimen Disciplinario para la atención y seguimiento de denuncias

Un tema recurrente que ha sido evidenciado por la Defensoría, en informes anuales anteriores así como en sus recomendaciones, es la falta de información al denunciante por parte del Departamento de Asuntos Disciplinarios del MEP en cuanto al

trámite que se le dio a su denuncia, así como la dilación injustificada en las resoluciones e incumplimiento de los plazos de ley.<sup>10</sup> Es por ello que se recomendó a ese Departamento, lo siguiente:

Contestar al administrado/a sus solicitudes en tiempo y forma, en resguardo al derecho consagrado en la Constitución Política de petición y pronta resolución. Asimismo aún cuando se esté en la fase preliminar de la investigación, indicarle a la persona que presenta la denuncia si se le dio trámite a su queja, o fue desestimada.

Instaurar el mecanismo que permita mantener informada a la persona denunciante del estado de la investigación garantizando la observancia de los derechos fundamentales del procedimiento administrativo (debido proceso, defensa, bilateralidad de la audiencia o contradictorio).

Tomar las medidas necesarias para que entre el pedimento inicial formulado por el administrado/a y su resolución final medie un tiempo razonablemente necesario (*vacatio o distantia temporis*) entendido como un plazo prudencial que permita a la administración pública y sus órganos tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a la verdad real de los hechos que constituyen el motivo del acto final.

Respetar los plazos establecidos para concluir un procedimiento disciplinario, de manera que la administración no tenga que declarar la prescripción, dejando impune los hechos denunciados.

Analizar eventuales responsabilidades de las y los funcionarios en la prescripción de una causa para que, según corresponda, se proceda a la apertura de un expediente disciplinario, y sentar las responsabilidades correspondientes.

En la respuesta enviada por el MEP<sup>11</sup> se informó que el Departamento de Asuntos Disciplinarios retomaba la práctica de cursar copia al denunciante de la resolución u oficio de asignación de instructor disciplinario para que éste conozca que se ha iniciado un expediente disciplinario para atender la denuncia así como la o el profesional en derecho que atenderá su caso. Además de que se le mantendrá informado del inicio de la causa disciplinaria, del sustento legal de la apertura del procedimiento, la

7 Expedientes 00557-07, 19717-08, 17274-08.

8 Informe con recomendaciones N° 07009-2009-DHR.

9 Informe con recomendaciones N° 12055-2009-DHR.

10 Informes con recomendaciones N° 08008-2009-DHR, N° 04771-2008-DHR y N° 12379-2008-DHR.

11 Oficio DAD-3142-2009 de fecha 10 de diciembre de 2009, suscrito por la Jefa del Departamento de Asuntos Disciplinarios del MEP.

persona encargada de tramitarlo y de la resolución final adoptada.

Informaron que se procedió a reorganizar el departamento consolidando las áreas de Investigación Preliminar, Procedimiento Administrativo y la Unidad de atención de situaciones conflictivas. Además de implementar un sistema de información y de control de los plazos, términos y definición de alarmas que complementen ese objetivo. Por último, emitieron una directriz a las y los instructores, de que toda prescripción que en adelante se dicte acarreará responsabilidad disciplinaria cuando por dolo o por culpa se produjese ese resultado en un expediente cuya instrucción les haya sido confiada. La Defensoría continuará monitoreando la implementación de estas medidas.

#### 4. Situaciones conflictivas en centros educativos

Con preocupación la Defensoría observa el aumento de situaciones conflictivas entre los distintos integrantes de la comunidad educativa, así como el abordaje que desde las dependencias del MEP se le da al problema. Por ello, ha recomendado al Ministerio de Educación, evitar tramitar por situación conflictiva las denuncias en aquellos casos en que existan elementos suficientes para abrir una causa disciplinaria en contra de las o los funcionarios involucrados, o bien tramitar los dos procedimientos de manera simultánea, según corresponda. Asimismo se solicitó tomar las previsiones del caso para que cuando un funcionario reubicado, regrese a una institución educativa, se establezcan medidas de tipo preventivo tendientes a evitar conflictos entre éste y la comunidad educativa. Capacitar al personal docente y docente administrativo, asesores y Directores Regionales, en materia de prevención, intervención y solución de situaciones conflictivas. A partir de la circular DM-3326-04-2007 de 10 de abril de 2007, “*manejo de situaciones conflictivas*”, emitir la normativa necesaria para la atención y solución de las situaciones conflictivas que se presentan en los centros educativos. Establecer un protocolo de intervención en coordinación con el Ministerio de Seguridad Pública cuando se presenten situaciones que requieran de la intervención de la Fuerza Pública, así como de las autoridades respectivas del Patronato Nacional de la Infancia. Continuar con el proceso iniciado a finales del 2008, para que el país cuente con una política pública que promueva la convivencia armónica en los centros educativos y disminuya los niveles de violencia en las instituciones educativas.

Como respuesta, el MEP informó que se integró un Equipo de resolución de conflictos en el Departamento de Asuntos Disciplinarios, para la prevención y resolución de situaciones conflictivas en los centros educativos. Se amplió la información del trámite de las situaciones conflictivas a las y los Directores Regionales y comisiones interdisciplinarias del país mediante circular 1673-2009<sup>12</sup>. Además se anunció en la primera semana de marzo de 2010 la firma de un protocolo de coordinación entre el MEP con el Ministerio de Seguridad Pública cuando se presenten situaciones de violencia que requieran de la intervención de la Fuerza Pública.

Al inicio del curso lectivo 2010 la Defensoría, envió una carta a las Direcciones Regionales haciendo un llamado para que se tomen las medidas preventivas, necesarias y oportunas, de manera que se intervenga con prontitud en los conflictos que pudieran suscitarse en los centros educativos.

#### 5. Protocolo para el cierre de instituciones educativas

Como resultado de la investigación que llevó a cabo la Defensoría ante el cierre de una institución educativa en el centro de San José,<sup>13</sup> se le recomendó al Ministro de Educación que la Comisión Evaluadora de la Oferta Educativa o la entidad del Ministerio que tiene a su cargo el cierre de los centros educativos diseñe un protocolo para que se pueda contar, antes de tomar una decisión de esa trascendencia, con los estudios técnicos, la información necesaria, canales de comunicación efectivos, la definición de las acciones que deben adoptar las distintas dependencias involucradas, los responsables de ejecutar las acciones, entre otros.

El MEP informó que se elaboró por parte de la Comisión Evaluadora de la Oferta Educativa un protocolo con el procedimiento para el cierre de las Instituciones Públicas.<sup>14</sup>

#### 6. Limitaciones de acceso

Del análisis de algunos casos en los que se limitó el derecho a una educación de calidad en igualdad de oportunidades, a estudiantes con necesidades educativas especiales, se evidenció la urgencia de que la administración implemente los mecanismos adecuados y coordinados, que le permitan conocer las limitaciones y necesidades de las instituciones educativas, en cuanto a la asignación de códigos

12 Oficio DRH-UCS-471-2009 y circular N° 1673-2009.

13 Expediente 25586-08

14 Oficios DM-236-01-10, DPI-3282-2009 y anexos.

de educación especial, con la debida antelación para permitir la continuidad del proceso educativo. Por ello, se recomendó que el procedimiento actual haya de invertirse, de manera que, de previo y con antelación suficiente, se tomen las medidas oportunas para la asignación de códigos nuevos, según las necesidades detectadas.<sup>15</sup>

Como respuesta, la Dirección de Planificación Institucional comunicó el año pasado, la adopción de un procedimiento titulado: *Estrategias para el inicio del curso lectivo*, así como la no distribución de la totalidad de lecciones de educación especial, reservando 440 lecciones equivalentes a 10 puestos de 44 lecciones para atender necesidades identificadas.<sup>16</sup> En el informe de seguimiento, mediante oficio DFP-1437-2010 de fecha 06 de abril se informó de los resultados de esas medidas, adicionalmente se comunicó que trasladaron una diferencia de lecciones, de la partida de Previsión de Contingencias para atender una gran demanda de servicios nuevos.

Asimismo, en cuanto al derecho al acceso, este año se atendieron dos denuncias de estudiantes no videntes que no contaban con la asistencia de tutor, debido a que el Instituto Helen Keller no contaba con recursos para los viáticos de las y los profesores. Si bien el problema fue atendido por el Instituto y el MEP al suscribir un convenio para dotar de recursos a la Junta Administrativa, lo cierto es que durante el 2009, y parte de este año no se contó con recursos, causando perjuicio a las y los estudiantes que necesitaban de este servicio.<sup>17</sup>

En otro caso, se limitó el acceso de estudiantes a un colegio público, debido a que se utilizó un reglamento de Matrícula de la modalidad del Liceo Laboratorio.<sup>18</sup> Por ello se recomendó, revisar la normativa interna del Liceo, de forma que se eliminaran aquellas disposiciones que contravinieran lo dispuesto en el Reglamento de Matrícula y Traslado de Estudiantes (Decreto N° 31663-MEP) y que limitan el acceso en igualdad de oportunidades a las y los estudiantes. Ello sin menoscabo de la aplicación de criterios objetivos de selección que por su capacidad locativa deba adoptar el Liceo Laboratorio conforme con lineamientos objetivos, proporcionados y razonables.

Como resultado de las gestiones realizadas, se comunicó la revisión y corrección de los artículos del

reglamento interno; no obstante es necesario evidenciar que la solución por parte del MEP, a pesar de las recomendaciones dadas por esta Defensoría en su informe final, y de las prevenciones para su ejecución en etapa de seguimiento, llegó más de tres años después de abierta la solicitud de intervención.<sup>19</sup>

Por otra parte, en la investigación de un caso, se detectó una serie de inconsistencias en el abordaje por parte de un centro educativo y el PANI, que dificultaron la adecuada aplicación de adecuaciones curriculares a una niña, lo que evidenció la necesidad de que el centro educativo investigara las situaciones familiares que pueden interferir en la asistencia y continuidad del servicio educativo, así como que se involucre de manera más directa para un abordaje integral de la situación.<sup>20</sup> Se recomendó a la Dirección de la Escuela instruir al personal docente para que en el conocimiento de cada caso concreto, tomen en cuenta las condiciones económicas y sociales de las y los estudiantes y de sus familiares responsables, a fin de dirigir acciones en procura de soluciones efectivas e integrales que se ajusten a las posibilidades reales de las familias que hagan posible el disfrute de sus derechos.

Como respuesta el centro educativo adoptó varias medidas, entre ellas la elaboración de una guía de diagnóstico de situaciones biopsicosociales, capacitaciones a docentes para unificar criterios en cuanto a las acciones y protocolos a seguir. Asesoría a la madre en formas alternativas para generar recursos aprovechando sus habilidades. Sugerir un acuerdo con el padre de la niña de quien recibe pensión voluntaria, para que cubra algunos gastos adicionales. Este caso se reseña de manera particular como un ejemplo de la incidencia de la intervención de la Defensoría en estos asuntos a partir de un enfoque integral de derechos, así como la respuesta positiva y propositiva que adoptó el centro educativo, lo cual constituye una buena práctica para estos centros.

## 7. Reformas en materia de promoción

Tal y como se señaló en el informe de labores del año pasado, se recibió con expectativa la noticia de que la reforma en materia de promoción tendría un impacto significativo sobre la repitencia y la deserción. Se reconocen por su efecto inmediato, como cambios positivos y necesarios la ponderación anual del promedio, así como que se eliminara que el estudiante aplazaba en otras materias si se quedaba en conducta. No obstante, hasta tanto no

15 Informe final con recomendaciones N° 08024-2009

16 Oficio DFP-2801-09 suscrito por Patricia Mora Céspedes, Directora de Planificación Institucional.

17 Expedientes 55264-2010,55270-2010

18 Informe final con recomendaciones N° 12379-2008

19 Oficios DIRELI-019-2010 y LLLO-08-2010.

20 Exp. 47871-2009.

se evalúe debidamente la ejecución y resultados de la reforma, se mantiene la reserva en cuanto a los resultados que puedan obtenerse en materia de promoción.

Sobre todo porque durante el año pasado y lo que va de este se han conocido consultas y quejas de padres, madres de familia y estudiantes relacionadas con diversas situaciones derivadas de las reformas en materia de promoción, entre ellas, la imposibilidad de las y los estudiantes de matricular materias del año siguiente debido a que los horarios elaborados por el colegio no lo permiten o bien por la saturación en el número de estudiantes en cada sección, que en algunos casos superaran los 45 hasta 60 estudiantes. Dificultad de las y los directores para elaborar los horarios debido al faltante de aulas y profesores por el incremento de nuevas secciones, asunto que dificulta prever cuántas secciones deben abrirse por cada nivel y con cuántos espacios se cuenta para estudiantes de nuevo ingreso.

Por ser un tema de importancia que requiere abordarse con mayor profundidad se procedió a solicitar al Ministerio de Educación los datos estadísticos con que cuentan e iniciar una investigación de oficio con información que se obtenga de una muestra de centros educativos, personal docente, administrativo y estudiantes para ir evaluando el impacto de la reforma y su proceso de implementación.

## 8. Fiscalización de la educación privada

En relación con el tema de la Educación privada, la Defensoría ha señalado en distintos momentos, su preocupación por la forma tan limitada en que se han interpretado los alcances de la función de inspección de centros educativos privados, por parte del Ministerio de Educación Pública, circunscribiéndola no solo a centros educativos reconocidos, sino que además desconociendo algunas potestades de fiscalización, entre ellas la preventiva. Todo ello, a pesar de que existe un deber de Inspección por parte del Estado que ha sido desarrollado por la Sala Constitucional en sus últimas resoluciones y que le confiere al MEP responsabilidades que van más allá de regular la apertura de centros educativos.

En este sentido, y a pesar de que el ámbito de competencia de la Defensoría está circunscrito a la actividad administrativa del sector público, desde hace muchos años, se atienden una serie de consultas y quejas que tienen que ver con el funcionamiento de los centros docentes privados, todo ello en función de la protección de los derechos de las y los estu-

diantes. Dicha intervención se ejecuta por medio de la solicitud de informes al MEP, a la Oficina de Centros Docentes Privados, encargada de la inspección de este tipo de instituciones educativas, al Departamento de Protección de Derechos del MEP, o en última instancia mediante la presentación de recursos de amparo a favor de la persona menor de edad involucrada.<sup>21</sup>

A pesar de los señalamientos que sobre el tema se han realizado, se siguen atendiendo denuncias que ponen de manifiesto el estado de indefensión en que se encuentran actualmente los niños, niñas y adolescentes que asisten a centros educativos privados estén o no reconocidos. Uno de los casos más recientes es el de los estudiantes de quinto año de un centro educativo privado que realizaron las pruebas de bachillerato el año pasado y que posteriormente fueron anuladas, aduciéndose que el Centro Educativo no está reconocido, situación que se agrava aún más cuando se impide que las y los estudiantes menores de edad repitan las pruebas, bajo otra modalidad; así como se les desconozca el noveno año a jóvenes que no presentaron pruebas de noveno año.<sup>22</sup>

Preocupa que los niños, niñas y adolescentes que asisten a centros privados no puedan acudir al MEP, cuando ven violentados su derecho a la educación, a pesar de que el Código de Niñez y la Adolescencia, señala las responsabilidades del Estado y del MEP, en sus artículos 58 y 60 específicamente, no hace distinción entre centros educativos Públicos o privados. En este sentido, la Defensoría recomendó al Ministro de Educación que de acuerdo con la Constitución Política y el voto 3550-92 de la Sala Constitucional y jurisprudencia similar, formule una propuesta de ley reguladora de la inspección estatal en la enseñanza privada, que armonice con otras propuestas que se encuentran en la corriente legislativa, y la someta a conocimiento de la Asamblea Legislativa para su respectivo trámite. Así como que en aras del interés superior del niño, fortalezca la labor de la Oficina de Centros Docentes Privados en su labor de inspección.

Por otra parte, la Defensoría intervino activamente en el proceso de análisis y discusión de la Ley de Subvención Estatal de Pago de Salarios al Personal Docente y Administrativo de Instituciones Privadas de Enseñanza, aprobada el año pasado.

21 Expedientes 20316-05, 20316-2006, 01453-2007, 28497-2008-5244-2010, 52901-2010, 52899-2010.

22 Exp. 57308-2010.

## 9. El derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas afectadas por el terremoto de Cinchona

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio<sup>23</sup> con el propósito de evaluar el trabajo institucional y socio-comunal realizado para la restitución del derecho a la educación<sup>24</sup> de la población menor de edad escolarizada que habita en las zonas afectadas por el terremoto. Para tales efectos, se realizan una serie de gestiones escritas ante el MEP y la Comisión Nacional de Emergencia, que posteriormente se constatan mediante inspecciones en el campo.

En ese sentido, el MEP rinde un informe sobre la Centros Educativos afectados, el plan de reparación o construcción de éstos, así como los presupuestos asignados, datos que son verificados mediante las visitas de campo. La información es analizada siguiendo el modelo planteado por la Ley Nacional de Emergencia Ley N° 8488, por lo que se determina lo siguiente:

1. Si bien, en un primer momento el MEP logró solventar temporalmente las necesidades de infraestructura, el curso del proceso posterior a la emergencia se demoró por los trámites burocráticos, la falta de coordinación entre instituciones, además de un debilitado y desestructurado seguimiento por parte de la sociedad civil afectada.
2. Desde el día de la emergencia hasta hoy, el camino de habilitación de la infraestructura afectada educativa, ha estado lleno de dificultades procedimentales, incrementados por la falta de coordinación entre las instituciones. La solución de los problemas desconoció la declaratoria de emergencia y siguió el camino ordinario de los trámites administrativos ordinarios. Además, la comunidad comenta que prevaleció la falta de claridad en los procedimientos y la organización logística de parte de las instituciones.
3. La Defensoría reconoce el esfuerzo realizado por el personal del MEP que se desempeña en la zona afectada, pues trabajó desde el inicio para asegurar sus entornos, aún sin estar, en aquel momento, en período lectivo. Sin embargo, preocupa -según se informó- que “no fueron tomados en cuenta como fuentes fidedignas de

información por parte de los personeros institucionales que ingresaron en las zonas afectadas.” Tampoco se definieron protocolos ni procedimientos en cuanto a las pautas a seguir en caso de otra emergencia.

4. También se conoce que la comunidad no está preparada para enfrentar estos eventos, no existe organización por parte de la Comisión Nacional de Emergencia. Por lo que se exhorta a las comunidades afectadas para que, por medio de los Centros Educativos, demanden capacitación y organización por parte de la Comisión.
5. El MEP tiene pendiente continuar con la rehabilitación de la infraestructura de los centros educativos de San Rafael de Vara Blanca.

## 10. Acciones específicas para garantizar la permanencia en el sistema educativo

### 1. Programa Avancemos

Desde que el Programa AVANCEMOS fue anunciado como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento a su ejecución. Como parte de este seguimiento la institución ha manifestado su inquietud ante los cambios sustantivos en el objetivo inicial del Programa y el riesgo de que ante estas modificaciones el programa deje descubierta a una parte importante de la población meta. Pasó de ser un programa dirigido a las y los estudiantes de secundaria para erradicar la deserción a ser un programa de asistencia social dirigido a las familias en situaciones de pobreza que tengan estudiantes en secundaria.

Para este período, la Defensoría de los Habitantes, continúa registrando, al igual que el año anterior, quejas de los y las usuarias por la dilación en la resolución de sus solicitudes por parte del IMAS (47459-2010-SI, 47886-2010-SI, 57493-2010-SI, 50752-2009), las quejas también incluyen temas como las largas filas (56789-2010-SI), el tiempo de espera para recibir la visita domiciliar para efectos del estudio social (49675-2009), así como la suspensión del beneficio sin previo aviso por parte de la entidad ejecutora (47529-2010-SI, 57049-2010-SI).

Si bien la colaboración de las diferentes oficinas del IMAS, generalmente facilita la resolución de los casos presentados ante la Defensoría de los Habitantes, lo cierto es que se han identificado debilidades recurrentes en todo el país, relacionadas con la calidad del servicio, suspensiones injustificadas del beneficio y dilación en su otorgamiento.

23 Expediente N°32429-2009-IO

24 ARTÍCULO 57.- Permanencia en el sistema educativo. El Ministerio de Educación Pública deberá garantizar la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo y brindarles el apoyo necesario para conseguirlo.

La Defensoría continuará dando seguimiento a la ejecución del programa y a la consecución de sus objetivos entre los que se encuentra aumentar la cobertura en educación secundaria, conforme con el compromiso gubernamental de alcanzar las 200.000 becas para el 2010.

## 2. Fondo Nacional de Becas

El Estado costarricense crea el Fondo Nacional de Becas, mediante la Ley N° 7658, publicada en La Gaceta N° 41 del 27 de febrero de 1997. Dicho órgano tiene dentro de sus fines legales el conocer de becas de estudiantes de bajos recursos económicos para que cursen estudios en instituciones educativas públicas, independientemente del nivel en que se ubiquen.

La Defensoría considera que el Fondo Nacional de Becas tiene un rol especialmente importante, ante la obligación del Estado de garantizar no sólo el Derecho a la Educación sino con el Derecho al Desarrollo Integral de las personas menores de edad. No obstante; de manera constante la Defensoría de los Habitantes recibe denuncias por la tardanza en la resolución de solicitudes de nuevas becas, por falta de contenido presupuestario (43844-2009-SI) o por suspensiones en los beneficios que se reciben (55178-2010-SI, 54941-2010-SI), sin existir de por medio causales que justifiquen el acto, inclusive la Defensoría registra casos en los que encargados de becas de centros educativos o bien el director o directora (51052-2009-SI), señalan dificultades en el trámite de becas por parte FONABE, situaciones que afectan directamente a la población que atienden.

Se une a lo anterior, la tardanza reiterada de FONABE para brindar respuesta a las solicitudes de informe realizadas por la Defensoría, motivadas por el ingreso de una denuncia en contra de ese órgano. En ese sentido, no en pocas oportunidades, la Defensoría ha tenido que señalar al FONABE su obligación de brindar la información solicitada por la institución, por lo que se ha debido recurrir a recordatorios o prevenciones<sup>25</sup>. Esta tardanza perjudica no sólo la resolución de los casos a lo interno de la Defensoría, sino que violenta el Derecho de las personas a recibir una respuesta en un plazo razonable por parte de los entes de carácter público, dejándoles durante meses en un grave estado de incertidumbre e indefensión.

En este sentido la Defensoría de los Habitantes, mediante informe final correspondiente al expedien-

25 Sirvan de ejemplo los expedientes 51089-2009-SI, 51411-2009-SI, 45199-2009-SI, entre otros.

te 39189-2009-SI, le hace las siguientes recomendaciones al Fondo Nacional de Becas:

*...”1. Disponer de las medidas necesarias con el fin de que los trámites para definir el otorgamiento o no de las becas en favor de las personas menores de edad, y conforme a la duración de los cursos lectivos, sean resueltos con la prontitud y oportunidad necesaria para que la beca se constituya efectivamente en una garantía del derecho a la educación de los niños y niñas”...*

*”3. Realizar mejoras en los mecanismos de comunicación e información a la población usuaria de los servicios que presta a través de sus diferentes instancias, para lo cual deberá informar a la Defensoría de la forma en que dispondrá del particular. Lo anterior, especialmente en lo que se refiere a la comunicación oportuna respecto al trámite y la aprobación o no en el otorgamiento de las becas en favor de los niños y niñas que son presentados a la institución como candidatos”...*

Se está a la espera de la respuesta por parte de las autoridades de FONABE en relación con las recomendaciones antes transcritas.

## b. Derecho a la Salud

### 1. Derecho a la atención en Salud:

Tanto la Convención de los Derechos del Niño, como el Código de Niñez y Adolescencia establecen claramente el deber estatal de garantizar el derecho a la salud integral de las personas menores de edad, en todos los espacios de su vida cotidiana. La salud mental, física y emocional debe estar incluido en todo plan, programa o política pública del Estado que se relacione con la niñez y la adolescencia.

La integralidad del servicio de salud, debe contemplar la prevención de enfermedades mediante el esquema de vacunación, el control epidemiológico de las enfermedades estacionales, la dotación de medicamentos sin dilación y en apego constante a los derechos humanos. Es decir, la prestación a los y las usuarios/as servicios de salud, sin distinción del nivel y la ubicación geográfica debe brindarse mediante un trato digno, con calidad y eficiencia.

La Defensoría de los Habitantes recibe quejas de las y los usuarios de los servicios de salud que ven negados su derecho a ser atendido, por la falta de recurso humano o material, situación que incrementa las citas de espera en todas las áreas, con mayor

gravedad en la atención quirúrgica del Hospital Nacional de Niños. El servicio de Cardiología, Ortopedia, Oftalmología, por ejemplo, tienen listas de espera que llegan hasta el 2015.

En forma particular, la Defensoría recibió un grupo de madres y padres de pacientes del servicio de cardiología, que requieren de una cirugía pero el hospital no cuenta con anestesiólogo. El procedimiento corresponde a un método llamado electrofisiología, que permite tratar mediante un equipo complejo y un grupo de especialistas las arritmias del corazón. Si bien este no es un padecimiento que compromete la vida, sí deteriora la calidad de ésta, al no permitir un desarrollo normal de la persona.

Otro de los servicios, que se ve afectado por la misma razón es el de Ortopedia que acumula al mes de abril 2,350 cirugías, programadas hasta el 2013; cuenta para ello con un solo quirófano y ocho especialistas. Profesionales que también deben cubrir las emergencias, ocasionando que en algunos casos las operaciones deban ser canceladas.

En relación con este caso, mediante la intervención de la Defensoría se pretende un abordaje integral, ello sin perjuicio de urgir a las autoridades médicas las acciones necesarias en procura de cubrir la demanda de anestesiólogos, que incide en la generación de estas listas de espera, particularmente en el Hospital de Niños.

## 2. Vacunas

La Defensoría de los Habitantes reconoce el cumplimiento parcial de la meta sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, para el sector Salud, relativa al fortalecimiento de la salud de las personas, con énfasis en las personas menores de 18 años y en los grupos vulnerables y en riesgo social, mediante el mejoramiento e incremento en la cobertura de los programas de vacunación, atención integral en salud, nutrición y desarrollo infantil. Esta meta a su vez se vincula con otra de período en la que se estipula incorporar cuatro vacunas más al esquema básico, se trata de las vacunas contra el neumococo, la tosferina, la varicela y el rotavirus. En la actualidad, todos los niños y las niñas tienen acceso a ser inmunizados contra enfermedades como el neumococo y la varicela; así mismo, los padres y madres de familia reciben vacunación contra la tosferina como una forma de proteger al recién nacido.

El camino para alcanzar la efectiva universalidad al derecho a la vacuna contra el neumococo de los niños y niñas menores de dos años de edad,

fue largo. Si bien en febrero de 2007, la Comisión Nacional de Vacunación acordó incluir este biológico en el esquema básico de vacunación, y la existencia de un voto de la Sala Constitucional<sup>26</sup> que obligaba desde octubre de 2008 a incorporar la vacuna dentro de la Lista Oficial de Medicamentos (LOM), es hasta inicios del año 2009 que la Caja del Seguro Social inicia con el programa de vacunación universal contra esta enfermedad. Es importante rescatar que la Sala puntualizó que siendo la Caja Costarricense de Seguro Social, parte de la Comisión Nacional de Vacunación debió tomar las previsiones correspondientes desde el momento en que se acordó incorporar la vacuna al esquema básico, con el fin de que las dosis necesarias fueran adquiridas y aplicadas en el menor plazo posible. Ante esa falta de cumplimiento, la Defensoría de los Habitantes consideró pertinente recurrir a la Sala Constitucional, la cual declara con lugar el Recurso de Amparo y reitera la sentencia citada anteriormente<sup>27</sup>.

Posteriormente, ante los evidentes atrasos en la operatividad de esta obligación por parte de la CCSS, que ante esta Defensoría se evidenciaron en los casos recibidos<sup>28</sup>, la Defensoría le manifestó a las autoridades de salud su preocupación por esta demora, y la afectación del derecho del acceso a la salud de todos los niños y niñas menores de dos años,<sup>29</sup> así como por la población que durante el tiempo que la CCSS realizaba trámites administrativos y presupuestarios para la aplicación de la vacuna alcanzaron y sobrepasaron los dos años<sup>30</sup>, aún en setiembre de 2009 no se había cumplido con ese cometido, lo que hizo que aumentaran el número de casos de niños y niñas excluidas del acceso a este derecho. Por su naturaleza la efectiva aplicación de estas vacunas, requiere de una programación adecuada para asegurar su disponibilidad en forma permanente.

## 3. Atención en salud mental y enfermedad adictiva

Una de las preocupaciones que la Defensoría de los Habitantes ha señalado en diferentes oportunidades en vista de la falta de prioridad o incluso ausencia en su abordaje, es el tema de la salud mental de

26 Sala Constitucional, Sentencia número 2008-015737 de las ocho horas cincuenta y siete minutos del veintiuno de octubre de dos mil ocho.

27 Sala Constitucional, Sentencia número 2008-016063 de las nueve horas y diecisiete minutos del veintiocho de octubre del dos mil ocho.

28 Expedientes 39224-2009-SI, 39230-2009-SI, 38879-2009-SI, 48884-2009-SI, 39205-2009-SI, 44863-2009-SI, 42925-2009-SI, 45455-2009, 47365-2009-SI, 39225-2009-SI,

29 Oficios 0334-2009-DH-DNA, DH-DNA-0431-2009

30 Oficio DH-DNA-0726-2009

la población menor de edad, aspecto fundamental considerando el desarrollo integral que debe garantizarse a esta población. La enfermedad adictiva, de sustancias como drogas o alcohol, a actividades como el juego (ludopatía), son consecuencia del descuido social e institucional, que desconoce las necesidades particulares de la población menor de edad.

En forma intensa y persistente, la Defensoría ha dado especial seguimiento al cumplimiento del voto de la Sala Constitucional del 2005<sup>31</sup> que conminó al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, al del Patronato Nacional de la Infancia, a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Instituto Costarricense sobre Drogas, a construir un Centro Nacional de Atención a personas Menores de Edad en estado de adicción y diseñar un Modelo de Atención Integral para esta misma población. Si bien finalmente se logró desde mediados del año pasado la instalación del Centro Especializado en Adicciones, el modelo de atención integral debe afinarse, ya que prevalece la descoordinación entre las instituciones, a la hora de referir y atender a una persona menor en estado de dependencia. Así como también debe prestarse especial atención a la capacidad del centro para brindar respuesta a toda la demanda del servicio.

Por otra parte, es necesario, desarrollar un modelo de atención integral que involucre a la familia, la comunidad y las instituciones en general para promover la observancia de los derechos humanos de la población menor de edad y procurar sus necesidades en salud. La garantía del derecho a la educación, a la familia, al juego, a la alimentación, salud y vivienda, así como el desarrollo de la población menor de edad en un ambiente de cariño y respeto con límites claros, evitan posibles afectaciones mentales y emocionales que pueden desencadenar en una enfermedad adictiva. El principio constitucional de coordinación interinstitucional en materia de niñez y adolescencia encuentra en este tema aún importantes desafíos para servir de garantía plena de sus derechos.

Cabe destacar que las dificultades para la entrada en operación de este centro no sólo se limitaron a las relaciones con las instituciones co-responsables, sino también con la Municipalidad de Montes de Oca, lugar donde se ubican sus instalaciones. Ante la amenaza inminente del cierre del establecimiento por no ser su propósito conforme con el Plan Regulador de la zona y la molestia de vecinos y ve-

cinas al respecto, la Defensoría de los Habitantes, así como el PANI, interpuso un Recurso de Amparo para que se garantizara la permanencia del centro, el cual fue declarado con lugar.<sup>32</sup>

#### 4. Atención a la persona adolescente

Dentro de ese marco de atención prioritaria se encuentra la población adolescente. La histórica invisibilización de sus necesidades en esa etapa de la vida, los coloca en una condición de alta vulnerabilidad a distintas situaciones: embarazo adolescente, enfermedad adictiva, explotación laboral o sexual, expulsión del sistema educativo o enfrentamiento con la Ley de Justicia Penal Juvenil, trastornos emocionales, incluyendo las depresiones, los desórdenes alimentarios e incluso el suicidio. La oferta de servicios especializada para esta población es limitada en los centros de salud, siendo fundamental la atención preventiva en procura de la reducción de conductas riesgosas y el desarrollo de modelos de vida saludables.

La Defensoría reconoce los esfuerzos que en materia de atención a la adolescente madre se gestan; sin embargo, el aumento en el número de niñas y jóvenes embarazadas evidencia que la tarea en formación y divulgación en relación con los derechos que se derivan de la salud sexual reproductiva tanto en hombres como en mujeres debe ser reforzada. Los servicios no contemplan aspectos propios de esta etapa como la búsqueda de la identidad, la independencia y creación de su proyecto de vida, así como el abordaje de la angustia y frustración que se generan a partir de los cambios físicos. Por ello, la Defensoría de los Habitantes insiste en la necesidad de contar con un modelo y servicios de salud propios para esta población que responda a sus particularidades, necesidades e intereses.

Al respecto se destaca una de las quejas recibidas en relación con el trato brindado a una adolescente madre al momento del parto, para quien éste fue discriminatorio tanto por su condición de persona menor de edad como de extranjería. A partir de la intervención de la Defensoría, el centro hospitalario no sólo se abocó a determinar si efectivamente el maltrato se había dado (asunto que no pudo ser constatado), la situación permitió adoptar medidas para fortalecer la capacitación del personal de enfermería en la atención especializada que requiere este perfil de población, conforme con sus requerimientos particulares con el propósito de asegurar

31 Sala Constitucional, Res. N° 5871-2005 del 17 de mayo del 2005.

32 Sala Constitucional, Exp. 09-010690-0007-CO, Res. N° 2010-04587 de las 10:03 hrs. del 5 de marzo del 2010.

la calidad del servicio en condiciones de igualdad y buen trato.<sup>33</sup>

### **c. Derecho a la Protección Especial de los Niños, Niñas y Adolescentes y la intervención institucional en la restitución de sus derechos humanos**

En correspondencia con el marco legal de la Defensoría de los Habitantes de la República, como órgano contralor de la gestión administrativa, responsable de velar por la protección de los derechos humanos de las personas que habitan en el país; es que el Código de la Niñez y la Adolescencia en el artículo 7 le delega la responsabilidad de vigilar, de manera especial, el acatamiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Es así como atendiendo a esa disposición, que la institución se ha abocado de manera sistemática a dar cuenta en los Informes Anuales de Labores sobre la actuación de las instituciones responsables de proteger los derechos de las personas menores de edad que integran el Sistema Nacional de Protección. De manera particular ha puesto en evidencia en los últimos Informes de Labores<sup>34</sup> los problemas en la articulación e integración del Sistema en general, lo cual es derivado –entre otros aspectos- de las limitaciones que enfrentan las instituciones para mantener una coordinación –como principio rector constitucional- y cooperación permanente y sistemática en el proceso de protección, garantía y restitución de los derechos de las personas menores de edad. Situación que la Defensoría logra observar en la atención de la casuística.

#### 1. Desde la relación del PANI con el Hospital Nacional de Niños y el Ministerio de Educación

En el Proceso Especial de Protección el Patronato Nacional de la Infancia, es la institución llamada a liderar la garantía y restitución de los derechos conculcados, en coordinación y colaboración de otras instituciones estatales. Sin embargo, esa obligación –como mandato constitucional- no se cumple a satisfacción.

Un ejemplo de ello, es la relación que existe entre la Oficinas locales del PANI y el Hospital Nacional de Niños, de manera particular, con el Comité de Estudio Integral del Niño/a Agredido/a del Hospital Nacional de Niños (CEINA-HNN) para restituir oportunamente los derechos de los niños y niñas bajo su intervención. Ciertamente, la Defensoría durante el período 2009 logró observar la adopción

de medidas estratégicas por parte del PANI tendientes a mejorar la relación con el Comité; designando una nueva representación institucional ante ese órgano técnico; sin embargo, los problemas en la coordinación, pareciera que son de orden estructural y procedimental, que trasciende a una mera representación<sup>35</sup>. Por ello, como una alternativa inmediata para paliar con esa limitación institucional, la Defensoría le recomendó a las autoridades del PANI que *“para alcanzar una comunicación y coordinación expedita entre el PANI y el Hospital Nacional de Niños referente al dictado de medidas de protección, corresponde que el PANI promueva con dicho hospital la emisión de un protocolo o instrumento que establezca tanto las competencias de ambas instituciones, así como la cooperación que deben prestarse mutuamente para garantizar el interés superior de los niños y niñas que se atienden de manera oportuna y efectiva.”*<sup>36</sup>

Recomendación que según, informan los jefes de las instituciones ha sido acogida. Por ello, la Defensoría estará pendiente de conocer los resultados de ese proceso, así como la puesta en ejecución y verificación en la efectividad de los resultados en la práctica cotidiana para garantizar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes involucrados.

Otro asunto de especial preocupación para la Defensoría, es la evidente ausencia de efectivos y oportunos mecanismos de coordinación, cooperación y comunicación entre las oficinas locales del PANI, para la resolución efectiva y oportuna del Proceso Especial de Protección; por lo que en ese sentido, se ha recomendado a las autoridades institucionales *“analizar, evaluar y mejorar las estrategias y las medidas que se han propuesto y hacer efectivos los instrumentos de control interno que aseguren en la práctica cotidiana la protección y restitución de los derechos violentados de la niñez y la adolescencia, en el plazo de ley.”*<sup>37</sup> Dado que esa carencia incide en la prestación –efectiva y oportuna- de los servicios institucionales en correspondencia con el interés superior de las personas menores de edad.

*Las dificultades de coordinación, entre el PANI y el MEP -centros educativos- es otra constante que se aprecia en el Proceso Especial de Protección. Situación que también fue expuesta en el Informe de*

33 Exp. N° 47959-09, Informe con Recomendaciones oficio N° 12075-09 DHR del 6 de noviembre de 2009.

34 Informes Anuales de Labores 2007, 2008 y 2009.

35 Expedientes N°47175-2009, N°51736-2009, N°57578-2010, N° 57663-2010.

36 Expediente N° 17735-2008.

37 Ídem, Expedientes N°38109-2009, N°46988-2009, N°57757-2010 entre otros.

*Labores de la Defensoría del período anterior "... pues pareciera que el mandato constitucional que tienen las instituciones del Estado en el deber "de colaborar" en el proceso de protección de los niños, niñas y adolescentes, en algunas oficinas locales del PANI se tiende a trasladar a la institución colaboradora; dejando a la población menor de edad afectada en total indefensión, tal como ha sucedido con las denuncias interpuestas por personal docente de diversos centros educativos ante oficinas locales del PANI. (...) Lo que genera dilación en el proceso de protección, duplicidad de tareas, ausencia de coordinación, falta de credibilidad de la institución contraparte y pérdida de espacios que permitan ejercer la coordinación que corresponde."*<sup>38</sup>

Cabe destacar que en un afán de estrechar los mecanismos de control sobre las instituciones públicas, la Defensoría de los Habitantes ha realizado reuniones de coordinación con la Contraloría General de la República a propósito de los informes que en los últimos tres años ha emitido ese ente contralor en relación con la función del PANI en materia de protección especial, específicamente en materia de prevención, fiscalización de centros de atención privados, así como de la garantía efectiva de la situación psicosociolegal de los niños, niñas y adolescentes sujetos a medidas de protección o bajo la custodia del PANI. Se pretende la consolidación de una estrategia de apoyo conjunto en relación con el seguimiento de las recomendaciones que al efecto han emitido ambas instituciones a esta entidad, incluyendo la observancia de los plazos establecidos. En relación con estas recomendaciones, se toma nota de las acciones que se han empezado a implementar en el PANI, entre otros, con el proyecto de expediente electrónico, entre otras, a las cuales se les brindará el monitoreo correspondiente para verificar su efectividad.

## 2. Desde la protección al Derecho de Imagen de los Niños, Niñas y Adolescentes

La Defensoría de los Habitantes, en su informe 2008 abordó el tema del derecho a la protección de la imagen de la persona menor de edad como una extensión de su derecho a la intimidad personal. En esa oportunidad se planteó la interrogante en cuanto al alcance de la potestad de las madres y los padres en el otorgamiento de la autorización de la exposición pública de la imagen de los niños, niñas

y adolescentes en circunstancias que podrían revictimizarlos o hacerlos sujetos de lástima. Si bien, estos programas buscan la promoción de la solidaridad social y el apoyo a las personas en circunstancias de especial vulnerabilidad, apelando al mejoramiento de la calidad de vida de estos niños y niñas; debe valorarse cuidadosamente si tales propósitos, incluyendo los de carácter comercial, se encuentran por encima de sus derechos fundamentales y si tal actuación es conforme con el principio del interés superior del niño y la niña; parámetros que se incorporan al examen de razonabilidad y proporcionalidad señalado por la Sala Constitucional.

En el año 2009 la Defensoría concluye una investigación de oficio, motivada precisamente por la existencia de una posible violación a los derechos de las personas menores de edad en cuanto a su imagen, el honor, la privacidad y su integridad; en ese informe se señaló que el Patronato Nacional de la Infancia es la institución llamada a realizar un trabajo preventivo ante posibles exposiciones de la imagen de las personas menores de edad que les pueda colocar en una situación de vulnerabilidad o afectación de sus derechos. Por lo que se le recomendó emitir políticas o directrices institucionales a las distintas dependencias de la institución con el propósito de que dentro de sus competencias funcionales y/o territoriales inicien de oficio los procedimientos correspondientes, en aras de actuar de manera preventiva y oportuna cuando se presentaran situaciones en que sea expuesta la imagen de personas menores de edad, en aras de determinar la legitimidad de dicha exposición, sea con consentimiento formal o no de quienes ejerzan la tutela de estas personas así como su razonabilidad y proporcionalidad, conforme al mérito de cada caso particular.

Asimismo, se le solicitó establecer mecanismos de coordinación con la Oficina de Control de Espectáculos Públicos, para la adopción de medidas y acciones de control eficientes y eficaces que permitan regular con prontitud la utilización de la imagen de personas menores de edad en actividades donde se vea expuesta su imagen y se pueda poner en riesgo su desarrollo integral.<sup>39</sup>

En acatamiento a estas recomendaciones, el PANI informó de la emisión de la directriz GT-00818-2009, referente a la utilización de la imagen de niños, niñas y adolescentes en medios de comunicación televisivos, indicando que en adelante, el PANI intervendrá ante situaciones en la que existan indicios razonables sobre posibles violaciones a los

38 Informe de Labores de la DHR 2008-2009, p. 335. Expedientes N° 45344-2009, N° 47871-2009.

39 Oficio 11817-2009 del 3 de noviembre de 2009.

Derechos Humanos de las personas menores de edad en este sentido, sin limitarse necesariamente ante la existencia de la autorización de quien ejerza la autoridad parental en cada caso específico y pudiendo llevarse a cabo la apertura de un Proceso Especial de Protección. Asimismo, comunicó que iniciaría la coordinación respectiva para el abordaje del tema con la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos.<sup>40</sup>

Se observa en este campo una disposición positiva de la entidad protectora de asumir con oficiosidad este tipo de casos, ampliándose de manera efectiva el espectro de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; conociéndose al respecto resoluciones en casos concretos a favor de la protección del derecho a la imagen de esta población.<sup>41</sup>

### 3. Desde la actuación institucional para proteger a la niñez y la adolescencia víctima de la violencia

En esta materia la Defensoría de los Habitantes ha sido insistente en la importancia de trabajar en la prevención, atención y erradicación de cualquier manifestación de violencia contra los niños, niñas y adolescentes, pues la exposición a este tipo de eventos lesiona su proceso de desarrollo integral<sup>42</sup>, tamizando así la percepción de sí mismo/a y las formas de vinculación con el entorno, lo que favorece la reproducción del problema, al limitárseles la capacidad para disponer de estrategias efectivas y pacíficas de resolución de los conflictos.

Por ello, previo al 2005 la Defensoría, se abocó a atender la recomendación dada por el Comité de los Derechos del Niño<sup>43</sup> en relación con el tema del castigo físico de las personas menores de edad desde el contexto familiar y educativo, por lo que inicia un proyecto de modificación de la normativa vigente; logrando concretarse la iniciativa el 01 de septiembre 2008 mediante la entrada en vigencia de la Ley

40 Oficio GT-1756-2009

41 Resolución 54004-2010 de las diez horas del 29 de abril de 2010, Oficina Local del PANI de Alajuelita.

42 Incide sobre las diferentes esferas de la vida de los niños y niñas: conductas, actitudes, capacidad cognitiva, el afecto, la capacidad de diálogo, el lenguaje, la salud mental, física y otros.

43 “El Comité recomienda que el Estado Parte prohíba el uso del castigo corporal en el hogar y que adopte medidas eficaces para hacer valer la prohibición legal del castigo corporal en las escuelas y en otras instituciones así como en el sistema penal. Además el Comité recomienda que el Estado Parte emprenda campañas educativas para el desarrollo de otras medidas distintas de disciplina para los niños en el hogar, las escuelas y otras instituciones”. (Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Costa Rica. 24/02/2000).

Nº8654 denominada “*Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a la Disciplina sin Castigo Físico ni trato Humillante*”.<sup>44</sup>

Norma que retoma la coordinación –como principio rector constitucional- que debe establecer el Patronato Nacional de la Infancia para liderar en asocio con las diferentes instituciones y organizaciones que integran el Sistema Nacional de Protección, lo concerniente con “*la promoción y ejecución de políticas públicas que incluyan programas y proyectos formativos para el ejercicio de una autoridad parental respetuosa de la integridad física y la dignidad de las personas menores de edad. Asimismo, fomentará en los niños, niñas y adolescentes, el respeto a sus padres, madres y personas encargadas de la guarda crianza.*” El PANI es responsable también, de verificar que las instituciones y organizaciones “*incorporen, en sus planes institucionales, los programas y proyectos citados en este artículo, e informará al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, sobre su cumplimiento.*”

En ese sentido, la Defensoría ha dado seguimiento a la observancia de ese mandato por parte del PANI, siendo que para acatar tal disposición, se conformó una Comisión interinstitucional responsable de elaborar un plan de trabajo que incida en la gestión de las instituciones responsables atender lo dispuesto en la ley N° 8465, por lo que fue puesto en conocimiento del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia para su respectivo acatamiento.

En lo sustantivo, mediante esta estrategia, incluida adicionalmente en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, se pretende dar efectividad a dicha normativa, así como las recomendaciones que sobre el tema ha dispuesto el Comité de los Derechos del Niño. Se espera unificar las iniciativas de los diferentes actores institucionales y sociales. Ordenar la información que se genere respecto de la materia. Por último, se busca sensibilizar a las personas adultas en la temática, así como la niñez y la adolescencia sobre sus derechos y los mecanismos que existen para hacerlos exigibles cuando son violentados. La Defensoría de los Habitantes se mantendrá atenta para conocer sobre los avances de la administración en este proceso y dar cuenta de los logros alcanzados en el siguiente Informe Anual de Labores.

Asimismo, y atendiendo a la preocupación social existente en relación con la escalada de violencia que atenta contra la niñez y la adolescencia, la Defensoría de los Habitantes ha hecho un llama-

44 La Gaceta N°168 del 01 de septiembre 2008.

do público a las instituciones responsables de su atención integral para fortalecer las estrategias de abordaje interinstitucional e intersectorial, efectivo, oportuno e integral. Desde el mes de abril, un grupo de trabajo trabaja en la preparación de una propuesta de **Declaratoria de Interés de las acciones para la erradicación de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes**. Esta propuesta pretende ser presentada en las próximas semanas a las nuevas autoridades gubernamentales para que el tema se aborde con la prioridad y urgencia que el principio de interés superior del niño, la niña y la persona adolescente demanda.

4. Desde la condición de adolescente deudor alimentario y de las demás personas menores de edad afectadas en esta relación.

Durante el 2009, la Defensoría de los Habitantes conoció la situación de dos adolescentes padres en condición de apremiados corporales por no haber atendido sus obligaciones alimentarias para con sus hijos e hijas. La detección de los casos la hizo esta Defensoría por medio de la labor de visita a las delegaciones policiales que realiza en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. A partir del abordaje de estos casos se evidenció que los adolescentes deudores alimentarios no son tratados en su condición de adolescentes, también susceptibles de protección integral –y especial, según corresponda-, situación que agrava aún más la satisfacción de las necesidades del grupo familiar.

La falta de una oportuna detección de estos casos, la respuesta meramente represiva, la ausencia de una intervención eficaz e integral de las instituciones con competencia en la materia, obligó a la Defensoría a emitir una serie de recomendaciones para visibilizar este tipo de situaciones, en las que no sólo el adolescente padre se encuentra involucrado, sino además, puede estar asociado a una adolescente madre igualmente en condición de vulnerabilidad y a los niños y niñas beneficiarias de la pensión alimentaria. A partir de la identificación de estas situaciones, el PANI emitió una directriz con el propósito de que las Oficinas Locales se apersonen a los procesos alimentarios en salvaguarda de todos los derechos e intereses de las personas involucradas.<sup>45</sup>

d. Personas Adolescentes y el Sistema de Justicia Penal Juvenil

La Defensoría de los Habitantes mediante la atención de casos relacionados con la población penal juvenil, ha insistido en la necesidad de abordar el

tema de forma integral, considerando las necesidades propias de esta población. Las políticas públicas en materia de atención de la población penal juvenil, deben asumir la historia de vida de éstos, caracterizada por entornos carentes (de afecto, contención, disciplina, recursos materiales, escolaridad) y claramente violentos. Reconocer que hasta no romper con el abandono familiar, social e institucional seguirán siendo estos jóvenes aprendices y ejecutores de actos delictivos que los enfrenta con la Ley de Justicia Penal Juvenil, a quienes se les estigmatiza y culpabiliza de manera recurrente como los responsables de la situación de violencia que vive el país.

Se destaca como un esfuerzo de valoración para la toma de decisiones, el trabajo de *Caracterización de la Población Penal Juvenil en privación de libertad*, efectuado por las y los profesionales que laboran en el Centro Formación Juvenil Zurquí, cuyo objetivo fue valorar integralmente las condiciones biopsicosociales de la población que ha estado privada de libertad en ese centro penitenciario durante los últimos años, con la finalidad de adoptar las medidas más acertadas en el propósito socio-educativo que tiene la sanción penal juvenil.

Cabe destacar que en la práctica, si bien en el país se han privilegiado las sanciones alternativas a la institucionalización, este tipo de medidas requiere ser apoyado y fortalecido con los recursos humanos y económicos necesarios, considerando que se requiere de una intervención no sólo individual, sino también familiar y comunitaria para alcanzar los objetivos de la medida alternativa.

Por otra parte, preocupa a la Defensoría de los Habitantes el aumento en la población penal juvenil privada de libertad, lo cual debe ser un llamado de alerta en relación con el cumplimiento efectivo de las sanciones penales juvenil conforme a su propósito. Debe considerarse además, que en condición de prisionalización, las y los adolescentes deben contar con una atención integral, en el tanto corresponderá al Estado asumir la responsabilidad de garantizar su desarrollo integral como personas. Es así que se requiere el mejoramiento tanto de los escenarios físicos, que dignifiquen las necesidades básicas de las personas menores de edad (dormitorios adecuados, inodoros habilitados y limpios, espacios recreativos y deportivos por ej.), así como modelos educativos y laborales realistas que consideren el perfil social de esta población. En relación con la propuesta de capacitación laboral ofertada por el INA, se considera que ésta debe ser evaluada y fortalecida, de manera que brinde una mayor flexi-

45 Expedientes 38119-SI y 46250-2009-SI.

bilidad horaria y de contenidos atractivos y coadyuvantes en la concreción de un proyecto de vida.

El desarrollo de alternativas para la atención en salud integral de estas personas es fundamental. Al respecto, entre los avances alcanzados, con el apoyo de esta Defensoría, se encuentra la coordinación entre el IAFA y la dirección del centro penal, para efectos de atender en forma especializada y continua (dos veces por semana) a las y los jóvenes de este centro que presentan problemas de adicción a las drogas. Se cambió la enfermera destacada en el Centro Zurquí, situación que la Defensoría en informes anteriores había señalado como una debilidad. Adicionalmente, las y los adolescentes reciben atención odontológica cada quince días.

Asimismo, este abordaje integral tiene que ser garantizado a la población penal juvenil que alcanza la mayoría de edad y que es trasladada al Centro de Atención para Adultos Jóvenes en las inmediaciones del circuito penitenciario La Reforma. Si bien en el año 2009 se estableció el Programa de Oportunidades para favorecer a aquellos jóvenes que se comprometieron con un plan técnico de intervención en procura de su mejor convivencia y desarrollo, se considera que este programa es insuficiente, habida cuenta que se trata de un abordaje técnico que debería ser garantizado a toda la población, ello conforme con los propósitos de la Ley de Justicia Penal Juvenil y la Ley de Sanciones Penales Juveniles.

Asimismo, considerando la resolución jurisdiccional que obliga al cierre temporal para efectos de nuevos ingresos en este centro dado el hacinamiento en que se encuentra, la Defensoría de los Habitantes reitera la obligación del Ministerio de Justicia de atender con carácter de urgencia las necesidades de habilitar los espacios necesarios para esta población, incluyendo aquellos para el desarrollo de actividades educativas, recreativas, deportivas, e incluso para el manejo integral de situaciones de conflicto.

Debe considerarse que esta situación no sólo afecta este centro sino que, además, ha tenido su impacto en el propio Centro de Formación Juvenil Zurquí, donde se ha tenido que habilitar un espacio (de capacidad limitada) para la recepción de nuevos ingresos, conforme órdenes judiciales, así en observancia a las recomendaciones emitidas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Esta situación obliga a las autoridades del Ministerio de Justicia a redoblar esfuerzos con el propósito de garantizar a cada población la intervención integral que su situación de adolescentes y jóvenes adultos

privados de libertad demanda de conformidad con sus particularidades.

#### **e. Otras intervenciones de especial connotación**

Seguimiento a las acciones de la comisión interinstitucional que tiene la responsabilidad de garantizar los derechos de las familias Ngöbes que migran hacia Costa Rica durante las recolectas de café, la intervención ha logrado cambios importantes en las prácticas institucionales tendientes al reconocimiento de las necesidades y particularidades culturales de este grupo humano. Labor desarrollada de manera conjunta con la Dirección Protección Especial que ha generado una coordinación binacional, con la Defensoría del Pueblo de Panamá, apoyada por UNICEF. Los mecanismos de inscripción de niños, niñas y adolescentes ngöbes nacidos en Costa Rica así como la prestación de servicios de atención en salud son parte de los avances en la materia.

Participación activamente en el proceso de revisión y análisis de la propuesta de Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, Costa Rica, 2009-2021. Se elaboraron y remitieron varios informes técnicos y se participó en reuniones de análisis con el PANI y los consultores a cargo del proceso. El documento de Política Pública fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 09 de setiembre 2009.

#### **f. Labor promocional, divulgativa y de facilitación técnica**

Como parte de la labor proactiva, preventiva, de coordinación y asesoría que realiza la Dirección de Niñez y Adolescencia, se ha fortalecido la representación de la Defensoría de los Habitantes en diferentes comisiones interinstitucionales y que en el 2009 se amplió a nuevos espacios de coordinación. Se trata de alianzas estratégicas fundamentales que coadyuvan en la labor cotidiana de protección y promoción y en la incidencia estructural de la efectividad de los derechos de esta población. Entre las comisiones en que se participó activamente durante el 2009 están:

- Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia: por invitación la Dirección se incorpora a este Consejo desde febrero del 2009 a las sesiones plenarias de este Consejo en calidad de Observadora.
- Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad (CONACOES).
- Coalición contra la trata de personas
- Comisión Nacional de Nutrición Infantil.

- Comité Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.
- Grupo de Estudio con organizaciones sociales integrantes de COSECODENI y el PANI, en relación con la función de rectoría en el Sistema Nacional de Protección de Niñez y Adolescencia.

En todos estos espacios se promovieron y apoyaron diferentes actividades promocionales y de capacitación en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes y se facilitó material especializado. Algunas de estas actividades se coordinaron con la Dirección de Promoción y Divulgación, en cuenta, el segundo lanzamiento de la Campaña *Aprender es mi tarea*, que contó con el apoyo de la Municipalidad de San José en esta etapa.

#### g. Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de Niñez y Adolescencia.

Como parte de la estrategia para el cumplimiento del art. 7 del Código de la Niñez y Adolescencia, las instituciones públicas con obligaciones en la materia rindieron cuentas de su gestión durante el año 2009, mediante la presentación de un informe escrito y una exposición en el seno de este Foro sujeta a comentarios y observaciones. Asimismo, se reforzó la gestión del Foro mediante el seguimiento a las acciones de su Plan de Trabajo, incluyendo la proyección de este espacio interinstitucional e intersectorial fuera del Gran Área Metropolitana, en apoyo a las redes locales de protección a la niñez y adolescencia.

#### h. Criterio técnico a proyectos de ley consultados por la Asamblea Legislativa:

Dictaminados:

- Proyecto de Ley 16578 “Ley de subvención estatal de pago de salarios al personal docente y administrativo de instituciones privadas de enseñanza”. Este proyecto fue de particular seguimiento en la Asamblea Legislativa, mediante emisión de diferentes criterios técnicos, propuesta de texto sustitutivo, participación en comisión ad hoc y audiencia en la Comisión de Asuntos Sociales y con los representantes de los colegios y sus estudiantes.
- Proyecto N° 16939, Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.

- Proyecto de Ley “Protección a la niñez y adolescencia frente al contenido nocivo de Internet y otros medios electrónicos”, Expediente Legislativo número 17.164, criterio emitido el 19 de octubre de 2009.
- Se coadyuvó en la formulación del criterio institucional con otras áreas en los siguientes proyectos, entre otros, en los siguientes proyectos de ley:
  - Adición de un nuevo capítulo III referente a los derechos en salud sexual y salud reproductiva a título I del Libro I de la Ley General de Salud, N° 5395 de 30 de octubre de 1973, Expediente N° 16887, del 3 de marzo 2009.
  - Modificación de varios artículos de la Ley General de la Persona Joven, Proyecto N° 16613, criterio del 4 de agosto de 2009.
  - Proyecto de Ley “Ley Reguladora sobre venta y consumo de Bebidas Alcohólicas”, el cual se tramita bajo el número de expediente 17257, criterio emitido el 12 de agosto de 2009.

#### i. Relación con organismos internacionales

- Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO): Elaboración de los cuestionarios de seguimiento al 3r. Informe de la FIO sobre los **Derechos de la Niñez y la Adolescencia** y al 6º informe de la FIO sobre “**Derechos Humanos y la Educación**”.
- UNICEF: En consecuencia con la alianza estratégica que ha caracterizado la relación entre la DHR y UNICEF, se procedió a la suscripción de una Carta de Entendimiento entre ambas instituciones con el propósito de fortalecer esta alianza y particularmente iniciar un trabajo conjunto para el seguimiento al cumplimiento de la Política Pública de Niñez y Adolescencia con miras a iniciar acciones en el 2010. Asimismo, se cuenta con la asistencia técnica de este organismo internacional para seguir trabajando con la población indígena ngöbe y la interculturalidad durante el presente año.
- Instituto Interamericano del Niño (OEA): Se participó en el Encuentro de Defensorías Especializadas de Niñez y Adolescencia convocado por este órgano regional especializado, en el mes de diciembre 2009, como actividad inicial al desarrollo de un proyecto de apoyo para la consolidación de estas oficinas en los países de América Latina. Se aprobó una Propuesta de Trabajo conjunto, la cual se ejecutará en el 2010.

# Dirección de Asuntos Laborales

## I. Ambito de Competencia de la Dirección

La Dirección de Asuntos Laborales, (DAL) es el órgano de la Defensoría responsable de defender los derechos laborales de las y los habitantes. Para ello la competencia que se le ha otorgado es muy amplia, ya que incluye todo lo relativo a nombramientos en el Sector Público, sistemas salariales, condiciones laborales de los y las trabajadores(as), el hostigamiento laboral, el derecho sindical, convenciones colectivas, el seguimiento de los Convenios de la OIT, ratificados por Costa Rica entre otros temas más.

## II. Violaciones recurrentes que se reportan de los derechos laborales de los y las trabajadores, durante el período.

El período actual se caracteriza por la presentación de denuncias muy variadas que van desde solicitudes formuladas por docentes del Ministerio de Educación Pública para obtener el reconocimiento o aumento de lecciones en propiedad y alcanzar el máximo de 40 lecciones semanales, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley No. 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública o el reclamo de salarios no cancelados, a pesar de haber realizado el trabajo durante meses, la solicitud de respuesta a peticiones de traslados por excepción, de aquellos docentes que mantienen una plaza en propiedad y por motivo de enfermedad de los propios docentes o algún familiar cercano, requieren de un traslado a otro Centro Educativo.

Se reporta también la recepción de quejas ante la Defensoría de los Habitantes de algunos funcionarios que interpusieron denuncias ante el Departamento de Asuntos Disciplinarios del

Ministerio de Educación y en contra de Directoras de algunos Centros Educativos u otras funcionarias y funcionarios administrativos, que han incurrido en abuso de su autoridad, lesionando sus derechos laborales e incurriendo en algunos casos en la figura del hostigamiento laboral. Sobre este tema se destaca la poca efectividad en el trámite de estos asuntos de parte del Departamento de Asuntos Disciplinarios del MEP.

Las denominadas “**situaciones de conflicto**” en el Ministerio de Educación, se constituyen en la causa para que los y las docentes nombrados en plazas en propiedad puedan ser trasladados a otros puestos, por lo que el tiempo prolongado de estos traslados podría estar violentando derechos de las y los trabajadores.

Un tema de gran impacto, es el de las quejas recibidas de habitantes que manifestaron encontrarse en un estado de indefensión por su condición de interinos por períodos prolongados, sin que sus Ministerios o Instituciones Descentralizadas hayan realizado los concursos internos requeridos para demostrar la idoneidad comprobada, y así en acatamiento estricto de lo estipulado en el artículo 192 de la Constitución Política poder ocupar estos cargos en propiedad y poner término a nombramientos interinos prolongados.

Un grupo de trabajadores y trabajadoras, presentó denuncias relativas a las malas condiciones en que se encuentran las edificaciones que albergan a algunas dependencias de Ministerios del Gobierno Central y a la falta de materiales, equipos y papelería para realizar el trabajo que se les ha encomendado.

El tema de pensiones, es recurrente y reiterado en casi todos los Informes de Labores de la Defensoría de los Habitantes. El asunto es complejo y ya se ha informado a la Asamblea Legislativa, que si bien es cierto que la Dirección Nacional de Pensiones<sup>1</sup> (DNP) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha realizado esfuerzos para mejorar los servicios que presta a las y los usuarios, estas mejoras aun no se ven reflejadas en la atención de miles de personas que acuden a ese Departamento a reclamar sus derechos de revaloración del monto de su jubilación o reclamos de algunos de los componentes salariales que integraban su salario antes de acogerse a la pensión, entre otros más reclamos.

En el año 2009, la Defensoría recibió para trámite, 23 denuncias de pensionados y pensionadas, quienes formalizaron una queja por considerar que la Dirección Nacional de Pensiones ha incurrido en serios atrasos en la tramitación de sus peticiones y en algunos casos también en maltrato a la hora de la atención recibida, omisiones reiteradas de respuesta, atrasos en el pago de sus derechos por no contarse con un presupuesto establecido para que en forma ágil el Ministerio realice el trámite de pago de los derechos ya otorgados. Todas y cada una de estas situaciones ocasiona una violación de los derechos humanos de los y las pensionados. La Defensoría ha recomendado en forma reiterada a la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que no solo analice las peticiones presentadas, sino que también proceda a la confección de las Resoluciones necesarias para declarar o denegar el derecho de los y las pensionados y que también dé un trámite más ágil para presupuestar los dineros adeudados, pues considera la Defensoría que los plazos actuales de resolución de la DNP son excesivos, sin considerar que luego de otorgado el derecho, todavía falta el inicio de otro trámite -que igualmente tiene un plazo excesivo-, ya que la cancelación de la factura de Gobierno que en muchos casos dura más de 6 meses, para que finalmente los pensionados pueda obtener lo que les corresponde según la Ley que regula su derecho de pensión.

Otra de las recomendaciones hechas, refiere a la violación clara en que incurre la Dirección Nacional de Pensiones en cuanto al derecho de petición y pronta respuesta. Lo anterior no implica, desde luego, que la respuesta deba ser favorable a las pretensiones del administrado, sino de responder lo antes posible, es decir de obtener pronta respuesta. De esta manera lo que se trata es de ga-

rantizar que el administrado obtenga la información correspondiente lo antes posible, o bien, que sepa cuál es el criterio del Ministerio, a fin de que pueda eventualmente, plantear las respectivas acciones administrativas o judiciales si el acto le depara algún perjuicio. El derecho de petición garantiza no sólo la posibilidad de que las autoridades públicas respondan con celeridad las peticiones de las y los administrados, sino también el derecho a que sus reclamos y recursos sean resueltos dentro de los plazos legales correspondientes.

De la relación armónica de los artículos 27 y 41 de la Constitución deriva el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, o como lo ha llamado la Sala Constitucional, el derecho general a la Justicia.

Si no es posible resolver a tiempo lo pedido, se debe informar de ello en tiempo al administrado. En reiteradas ocasiones la Sala Constitucional ha dicho que si la Administración no está en posibilidad de brindar la información que interesa en el término establecido en el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por las razones que medien en cada caso, debe poner ello en conocimiento del gestionante e indicarle, al menos, si se le dio trámite, el estado en que se encuentra y la fecha posible de su contestación (véase Voto No.2976-92 de las 10:25 horas del 2 de octubre de 1992).

Sin embargo, la falta de atención de los reclamos presentados por los y las pensionados, produce la violación del artículo 41 de la Constitución Política y en cuanto al fondo, implica una denegación de Justicia, que a la vez ignora la obligación de los funcionarios públicos de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de resolver los asuntos que se les han planteado.

La Dirección de Asuntos Laborales también recibió más de 25 denuncias donde los interesados manifestaron sentirse hostigados laboralmente por un grupo de compañeros, por sus Jefaturas inmediatas o sus Jerarcas, siendo que a pesar de haber denunciado a lo interno de sus dependencias, las quejas no han sido investigadas y por el contrario en muchos de los casos existe una tendencia a ignorar este problema laboral o la Administración no ha tomado ninguna acción investigativa de estos asuntos y mucho menos de sanción contra los posibles personas hostigadoras.

En lo relativo a las Organizaciones Sindicales y al derecho de libre sindicalización consignado en el artículo 60 de la Constitución Política, la Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento

1 Informe Anual de Labores 2008-2009. Defensoría de los Habitantes. Páginas 270-280.

al Proyecto de Ley, Expediente No. 13.475 sobre Libertades Sindicales, que fue retirado de la corriente legislativa y enviado al archivo. Razón por la cual, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado la necesidad en otro apartado de este Informe, de garantizar este derecho y de establecer una política pública de fortalecimiento de los Sindicatos y garantizar el fuero sindical.

Durante el año 2009 la Dirección de Asuntos Laborales, recibió 52 denuncias de habitantes, algunos trabajadores y trabajadoras del Sector Público, otros ciudadanos que querían ingresar a laborar a alguna Dependencia Estatal, siendo que manifestaron sentir algún tipo de discriminación en cuanto al ingreso para laborar en esas dependencias, o que estando ya como funcionarios o funcionarias, consideraron que estaban recibiendo un trato discriminatorio en cuanto a la remuneración recibida, o el reconocimiento de algunos derechos laborales. Así, las quejas recibidas van desde sentirse discriminados en la confección de un rol de asignación de vacaciones (para los Médicos del Programa de Atención Integral de Salud de Curridabat, PAIS-UCR<sup>2</sup>), hasta la reclamación formulada por trabajadores no profesionales del Sector Público que plantearon un trato salarial desigual con respecto a los trabajadores profesionales, entre otros temas denunciados.

Del grueso de las quejas admitidas, 64 personas trabajadores y trabajadoras, denunciaron haber sido objeto de despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el Sector Público. Aquí las denuncias recibidas refieren a que algunas de estas personas enfrentaron procedimientos administrativos disciplinarios en donde no se respetó el debido proceso o que fueron despedidas contraviniendo disposiciones de fueros especiales, (sindicalistas en ejercicio de sus cargos)<sup>3</sup>. En otros casos, funcionarios y funcionarias denunciaron que habiendo participado en la realización de concursos internos o externos en dependencias estatales, la resolución de estos concursos, -alegan los denunciantes-, presentó algunas irregularidades en el otorgamiento de estas plazas en propiedad. En otros casos, los denunciantes señalaron el no reconocimiento de algunos derechos laborales como recargos de funciones, reconocimiento de horas extras, reconocimiento de categorías profesionales dentro del Ministerio de Educación Pública, el no pago de algunas incapacidades extendidas por la Caja Costarricense de Seguro Social para el caso de profesores y profesoras que habían sido cambiados de una licencia tipo 8, que cubría el salario en un 100%

por parte del Ministerio a un cambio de licencia tipo 2 en donde el MEP solo cancela el 40% del salario y la Caja el 60%, entre otros más asuntos clasificados en esta modalidad de violaciones a los derechos laborales de los y las habitantes.

La atención de todos y cada uno de estos temas, ha estado a cargo de la Dirección de Asuntos Laborales, que inició sus funciones en el mes de abril del 2009 y hasta el momento el grado de efectividad en la atención de las pretensiones de las y los usuarios demandantes de temas laborales ha sido muy alto, más del 90% de los casos que han sido concluidos fueron resueltos en forma favorable para los y las habitantes, obteniéndose un grado alto de satisfacción en la resolución de estos asuntos.

### **III. Principales temas y asuntos en los cuales ha intervenido la Dirección de Asuntos Laborales, de oficio o a solicitud de parte, se describen a continuación:**

#### **a. Más de 200 Docentes propietarios de sus plazas en el MEP, actualmente conforman la lista de los trasladados por “situaciones de conflicto”.**

En el Ministerio de Educación Pública actualmente hay más de 200 docentes que han sido trasladados de los puestos que ocupaban en propiedad en Escuelas, Colegios y Liceos a otros puestos en la parte administrativa de las Direcciones Regionales de Educación o Departamentos del MEP. Lo anterior, debido a la aparición de situaciones de conflicto declaradas. Este término, refiere a que surja algún conflicto o desavenencia entre el o la profesora y los padres de familia, o representantes de la Comunidad que se quejen del servicio que brindan los Docentes o que cierren el Centro Educativo, exigiendo el cambio del Director o del Docente. Este tipo de conflictos, de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Estatuto de Servicio Civil y la Ley de Carrera Docente no se consideran como faltas de los deberes y obligaciones de los y las Docentes, sino que más bien son “situaciones de conflicto”, pues no se busca determinar responsabilidad alguna en la existencia del conflicto, solamente, cuando se producen con la mera constatación de que existe el conflicto entre las partes involucradas, se dicta una resolución de separación del cargo del funcionario o funcionaria involucrado(a) en los hechos y se le traslada a otro lugar del mismo Ministerio.

La Defensoría de los Habitantes recibió denuncias de un grupo de Docentes del Cantón de Santa

<sup>2</sup> Expediente N°. 35629-2009-SI

<sup>3</sup> Expediente N°. 42128-2009-SI

Cruz-Guanacaste,<sup>4</sup> que fueron trasladados por “situaciones de conflicto” a la Dirección Regional de Educación. El grupo de 15 Docentes denunció que fueron separados de sus cargos, donde devengaban salarios más altos, pues ocupaban cargos en Escuelas Unidocentes, o en Colegios como profesores y profesoras pues impartían clases en horario alterno y algunos realizaban recargo de funciones, además de devengar algunos incentivos mayores en sus salarios. Según indican estos derechos laborales les fueron suprimidos y en muchos casos estaban ganando lo mínimo, al ser trasladados a puestos de oficinistas y personal administrativo en esa Dirección Regional, que el mayor problema que encuentran responde a que nadie revisa la condición de “trasladados por situaciones conflictivas” y que pasaba el tiempo sin que nadie en el MEP analice el problema de bajas en los salarios, lo que ocasiona conflictos ya que no pueden atender las obligaciones familiares. De estas personas trasladadas, la Defensoría encontró que efectivamente, había más de 10 docentes cuyas medidas se habían extendido por más 2 y hasta 3 años, sin que el MEP haya revisado la situación de cada uno de ellos y dictado la reubicación en cargos regulares, a los que estos docentes mantenían antes de la declaratoria de conflicto.

Sin embargo, encontró la Defensoría de los Habitantes que el problema de éste grupo de docentes que integran esta lista de trasladados por “situaciones de conflicto”, se encuentra en lo prolongado del dictado de estas medidas, que un docente se le haya trasladado a otro puesto, sin que las autoridades responsables de la ejecución de estas medidas revicen su caso y lo reubiquen en un cargo igual antes de ser declarada la situación del conflicto. Lo extenso del plazo del dictado de la “medida cautelar”, violentan los derechos adquiridos de estos docentes<sup>5</sup>, que incluso la misma Ley de Carrera Docente establece que cuando se realicen traslados de personal, los mismos se verificarán siempre y cuando no se afecten derechos laborales de los docentes, ni que el traslado cause un menoscabo en su ingreso salarial.

Actualmente, el Departamento de Procedimientos Disciplinarios del MEP tiene la lista de las personas que han sido trasladadas por “situaciones de conflicto”, que podría incluso llegar a ser más de 200 personas en esta condición. Sin embargo, la alerta en este tema se dirige a las autoridades de los Departamentos de Asuntos Disciplinarios y Recursos Humanos y las Direcciones Regionales

de Educación donde se ubican estas personas, pues no han revisado cada uno de estos casos y verificar el tiempo del dictado de ubicar la medida, para determinar si ya sobrepaso el año y así determinar plazas vacantes –como prioritarias para reubicar a este grupo de Docentes- en condiciones similares a las que tenían antes de declarar las situaciones de conflicto, lo anterior, para no seguir lesionando derechos adquiridos de esta población.

**b. En el Sector Público, actualmente hay más de 1800 trabajadores y trabajadores que ocupan cargos en condición de interinos, por períodos muy largos, lo cual conlleva una clara violación de los derechos laborales.**

A finales del mes de diciembre del 2009 la Defensoría de los Habitantes recibió una solicitud de parte del Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la CCSS e Instituciones Afines, (Siprociameca) para que intervenga ante las autoridades de la Junta Directiva de la CCSS con la finalidad de solucionar el conflicto que actualmente enfrentan los profesionales interinos de las Especialidades de Farmacia, Nutrición, Odontología, Psicología y Trabajo Social pues alrededor de 500 profesionales de estas Especialidades tienen un serio problema de interinazgos prolongados, situación que atribuyen a la falta de Concursos realizados por la Caja durante muchos años en cada una de estas especialidades.

La Junta Directiva de la Caja recientemente, aprobó un transitorio dentro del Reglamento de Reclutamiento y Selección de Profesionales en estas Especialidades, siendo que el mismo fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta Número 238 del 8 de diciembre del 2009. En el transitorio se establecen los parámetros, que han sido fijados para que la cantidad de interinos con plazos superiores a los cinco años en la Caja, puedan ser nombrados en propiedad. Los profesionales que cumplan con los requisitos establecidos serán nombrados –por esta sola vez-, con la finalidad de equiparar el interés público con los derechos constitucionales de los profesionales cubiertos por el ámbito del Reglamento a la estabilidad en el trabajo.

Surge así, una diferencia en el procedimiento designado por la Caja, presentada por el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la CCSS, por lo que han solicitado a la Defensoría de los Habitantes realice una labor de mediación en este conflicto, con miras a obtener que al mayor número de profesionales afectados se les garantice el derecho a la estabilidad y a obtener la propiedad de su plaza. Actualmente, la Defensoría de los Habitantes

4 Expediente No. 45646-2009-SI.

5 Artículo 101, inciso c del Estatuto del Servicio Civil

ha girado comunicación a la Junta Directiva de la Caja y se espera en un corto plazo un diálogo abierto sobre la discusión de esta problemática.

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes también mantiene en trámite otra denuncia presentada por los trabajadores del Ministerio de Obras Públicas y Transportes<sup>6</sup> quienes manifiestan que en esa Dependencia de Gobierno hay 759 empleados interinos a quienes no se les ha definido su situación laboral. Esta investigación se encuentra en trámite para determinar lo procedente.

El caso de los interinos en el Sector Público, viene a ser muy grave, pues por informaciones recibidas en la Defensoría, en otros Ministerios también se manejan números altos de personas que se encuentran en esta condición, por los números iniciales –se indica que más de 1800 personas– se mantienen laborando en forma interina. Con la finalidad de obtener mayor certeza, sobre lo que está ocurriendo en el Sector Público, la Defensoría de los Habitantes procederá a ampliar de oficio la investigación de estos hechos y se extenderá a otras dependencias para indagar las razones por las cuales la Dirección General de Servicio Civil no ha llevado a cabo los concursos para definir la condición de todos estos trabajadores.

### **c. Las malas condiciones de edificaciones que albergan dependencias del Gobierno Central podrían afectar el ánimo de algunos funcionarios y funcionarias en el Sector Público.**

Uno de los temas que recibe la Dirección de Asuntos Laborales a finales del año 2009, refiere a las condiciones laborales en que trabajan algunos en el Sector Público. Así se han venido recibiendo quejas de trabajadores que denuncian que en sus lugares de trabajo, las edificaciones que ocupan no cumplen con las disposiciones establecidas en el Reglamento General de Seguridad e Higiene de Trabajo promulgado mediante el Decreto Ejecutivo No. 1 del 2 de enero de 1967. Esta reglamentación refiere a disposiciones claras que regulan el funcionamiento de los Centros de Trabajo en Costa Rica, allí se establecen.

En igual sentido, el Código de Trabajo en su artículo 193, establece la obligación del patrono sea este de -Derecho Público o Privado- de asegurar a sus trabajadores contra los riesgos del trabajo, por medio de la emisión de una póliza extendida por el Instituto Nacional de Seguros. En igual sentido, los patronos se encuentran obligados a implementar

un conjunto de normas que regulen, en forma eficaz los distintos factores que inciden en la conservación de la integridad mental, física y moral de los trabajadores, con motivo de la ejecución de las labores que estos realizan en sus puestos de trabajo. El Estado está obligado a vigilar el fiel cumplimiento de estas normas y a garantizar que en las Dependencias Estatales existan planes de prevención para evitar accidentes laborales y que se tomen todas las medidas de seguridad e higiene adecuadas para proteger la salud y la vida de sus trabajadores.

La Defensoría de los Habitantes, quiere en este informe de labores hacer una alerta a las autoridades públicas responsables, introduciendo un tema que es de mucha importancia para la clase trabajadora de nuestro país, pues las condiciones laborales en que se encuentren los y las trabajadoras es un aspecto que incide directamente en el ánimo que estos tengan para el desarrollo de las tareas que les han sido encomendadas. Las malas condiciones laborales en que se desenvuelve algunos y trabajadoras y trabajadores en sus lugares de trabajo, podría ser la causa desencadenante de un desánimo que motive la mala ejecución de las tareas asignadas y la poca respuesta y efectividad del cumplimiento de las funciones asignadas por ley.

Algunos trabajadores y trabajadoras de dependencias estatales, con la finalidad de denunciar problemas en sus sitios de trabajo, en varias oportunidades, han presentado sus reclamos ante sus patronos para que se mejoren y arreglen los problemas que enfrentan; sin embargo, a pesar de insistir en una solución, no han obtenido ninguna respuesta de parte de los patronos. Esta falta de atención a las demandas internas de los trabajadores puede estar incidiendo en que los y las funcionarios se muestren apáticos y desinteresados en la ejecución de las tareas que les corresponde desarrollar.

Generalmente, una de las razones alegadas por los Jerarcas, para la no atención de estos problemas, lo es la falta de presupuesto en las partidas de remodelación y edificaciones nuevas, sin embargo, esta no puede ser la excusa para que no se haya dado la planificación requerida para inyectar recursos económicos destinados a mejorar las edificaciones o sus dependencias y realizar una evaluación a lo interno de cada departamento para establecer las necesidades que tenga el personal de equipos de cómputo o herramientas de trabajo que faciliten la asignación de tareas a cumplir. Esta si se quiere, debe de ser una de las tareas prioritarias de las autoridades gubernamentales para motivar y mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores.

6 Expediente No. 59629-2010-SI.

De las denuncias recibidas relativas a las malas condiciones en algunas centros de trabajo del Gobierno Central, una de ellas proviene de funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública, específicamente policías de la Delegación de San Antonio de Yolillal de Upala<sup>7</sup> quienes denunciaron que el edificio donde laboran no reúne las condiciones adecuadas, que incluso el Ministerio de Salud a través de la Dirección Regional Chorotega giró una orden sanitaria de cierre, por considerar que el lugar constituye un peligro para las personas y ordenó el desalojo de la Delegación de la Guardia. Las anomalías refieren a que el inmueble está ubicado en un área que ofrece peligro para la salud y el bienestar de las y los ocupantes, además, los materiales de la construcción no son los adecuados pues no ofrecen estabilidad, los medios de saneamiento básico no son los apropiados pues los sistemas de evacuación de excretas, aguas servidas, pluviales tienen problemas de funcionamiento pues se llenan de agua, en el invierno produciendo zancudos y otros insectos, además proliferan las cucarachas en todo el inmueble y hay mucha humedad. Las instalaciones sanitarias (los baños) se encuentran en malas condiciones y uno de los servicios sanitarios tiene una mala ubicación, además que el tendido eléctrico está en muy mal estado.

La Defensoría de los Habitantes pudo constatar en una inspección realizada in situ el 29 de junio del 2009 que efectivamente, el lugar no es apto para que los policías laboren en esa estructura, pues la Delegación presenta serios problemas, poca ventilación, el local es muy pequeño, no cuentan con cielo raso y la propiedad colinda con una laguna lo que genera contaminación y un criadero de zancudos. El cuarto de los oficiales, en el que tienen que permanecer de noche tiene serias debilidades, siendo que los colchones son muy viejos y los oficiales de policía han presentando serios problemas de alergias. El Ministerio de Seguridad procedió a acatar la orden sanitaria y de las gestiones realizadas por la Defensoría se logró que en el mes de septiembre del 2009 se reubicara a los policías en otro lugar. Además hemos sido informados de que se realizan ajustes presupuestarios necesarios y la búsqueda de materiales a través de la colaboración de las fuerzas vivas de la Comunidad, con el fin de reconstruir la Delegación, sin embargo, a esta fecha no se sabe a ciencia cierta, cuando será construida la nueva Delegación. La Defensoría dará seguimiento a las recomendaciones dadas con la finalidad de verificar el cumplimiento de las mismas.

Otro de los casos recibidos por malas condiciones laborales, es la denuncia presentada por los empleados de la Dirección de Servicios de Seguridad Privada y Dirección de Armas y Explosivos<sup>8</sup>, departamentos del Ministerio de Seguridad Pública, que se ubica en San Pedro de Montes de Oca frente a la Cámara de Industrias. Los interesados denunciaron que en ese sitio se atienden a todos los oficiales de seguridad privada para la acreditación de permisos de aportación de armas y se lleva el control y registro de explosivos y armas. El edificio presenta varias deficiencias en las gradas de cada piso, lo que coloca en serio riesgo de caída a las personas usuarias de estos servicios y a los propios trabajadores que deben de utilizar esta vía para subir a los otros pisos, ya que la edificación carece de ascensor. En el tercer piso, se presentan serios problemas de filtración de aguas por las ventanas, cables del servicio de cómputo expuestos, problemas de suministro de agua, pues el tanque de captación no tiene capacidad para los requerimientos actuales del edificio, servicios sanitarios en mal estado, pocas entradas de ventilación y espacios muy reducidos para la atención del público. Todas estas anomalías, han generado la intervención del Ministerio de Salud a través del Área Rectora de Salud de Montes de Oca, quien ha tenido que emitir la Orden Sanitaria No. 171-09 dictada para que el edificio fuera clausurado en el término de un mes por considerarse el mismo presenta serios riesgos para los trabajadores y usuarios de los servicios que ahí se prestan.

En el curso de la investigación de esta denuncia, se realizó también una inspección al lugar por parte de funcionarias de la Dirección de Asuntos Laborales, siendo que efectivamente se ha comprobado el estado en que se encuentra el mismo y los posibles riesgos que esto conlleva para sus trabajadores y las personas usuarias que acuden a él todos los días. A raíz de la intervención de la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio de Seguridad Pública ha informado que procedió a trasladar a otro edificio a funcionarios del Departamento de Enlace y Comunicaciones que se ubicaban en la planta baja, En el espacio disponible, procederá a reubicar al personal del Departamento de Seguridad Privada, a la primera planta, con lo que se solucionará el problema de suministro de agua y el acceso a los servicios sanitarios acorde a la norma y así corregir el problema de hacinamiento en algunas otras áreas. Asimismo, mediante el envío del Oficio No. 702-2010-DGFP-B de fecha 30 de abril del 2010, la Oficialía Mayor del Ministerio de Seguridad Pública, ha informado de los trámites de contratación admi-

7 Expediente No. 40569-2009-SI. Confidencial.

8 Expediente No. 53198-2010-SI.

nistrativa que realiza para el alquiler de una nueva edificación donde trasladará en forma definitiva a todo el personal, para ser ubicado en un posible edificio a alquilar en La Sábana. Se espera que esta contratación sea la solución definitiva para mejorar las condiciones laborales de las y los empleados de estas dependencias.

Por su parte, la Defensoría de los Habitantes, mantiene abierto el expediente para dar seguimiento al cumplimiento de las acciones emprendidas por el Ministerio, con miras a obtener una solución definitiva para la mejora de las condiciones laborales de los empleados y de los usuarios de estos servicios.

#### **d. En el tema de pensiones, un asunto pendiente del Informe de Labores 2008-2009, de la DHR.**

En el Informe de labores rendido en el período anterior, la Defensoría de los Habitantes concluyó la investigación del Expediente No. 21475-2006 sobre la intervención de la DHR en la denuncia presentada por la ASPHAL (Asociación de Pensionados de Hacienda y del Poder Legislativo) en cuanto a la afectación de los y las pensionados del régimen de Hacienda y del Poder Legislativo, respecto a las metodologías de revalorización aplicadas por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), es importante señalar que la recomendación de la Defensoría en cuanto a realizar la consulta a la PGR finalmente fue acogida. Es así como mediante oficio N° DMT-1408-2008, de 1 de diciembre de 2008, el entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Francisco Morales Hernández, solicitó el criterio de las autoridades del órgano procurador. En atención a esta solicitud del MTSS, el Procurador de Hacienda, mediante resolución número C-67-2009 del 6 de marzo de 2009, entre otras cosas concluyó que no existía un derecho adquirido a una metodología específica de revalorización del monto de la pensión. Además, de acuerdo con la jurisprudencia de la misma PGR, se dispuso lo siguiente:

*“...en tanto se sostiene que la revalorización de las pensiones otorgadas en proporción a los años de servicio deben realizarse con el monto o porcentaje total acordado para los servidores activos por aumento de costo de la vida, y no aplicando proporcionalmente ese monto o porcentaje, sí es aplicable a los regímenes de Hacienda y del Registro Nacional.”*

Lo anterior, fue tomado en cuenta por parte del MTSS para emitir la Instrucción N° 16-2009, de fecha 24 de agosto de 2009, cuyo texto hace mención

a la metodología de revalorización, así como a la oficiosidad de la Administración en la aplicación del numeral 1 inciso ch) de la Ley N° 148, con criterios relacionados con la aplicación de la fórmula “por diferencias” y no por porcentaje. Además, se modificaron los alcances de directrices anteriores y se dejó claro que la aplicación de la fórmula sería para las solicitudes pendientes de resolver, respetándose los términos de prescripción, como un acto de reconocimiento de derechos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 140 y 142 de la LGAP.

#### **e. Hostigamiento laboral en las Dependencias del Sector Público.**

El término “Mobbing”<sup>9</sup> conocido también como acoso moral, psicoterror, hostigamiento laboral, persecución encubierta, intimidación en el trabajo, maltrato psicológico o violencia psíquica proviene del verbo inglés “to mob” lo que significa “atacar, maltratar, atropellar, asediar”. En la década de los 80, Heinz Leymann, psicólogo de origen alemán radicado en Suecia, introdujo este término para referirse al acoso en los lugares de trabajo. Para Leymann el Mobbing<sup>10</sup> son “actitudes hostiles, frecuentes y repetidas en el lugar de trabajo, dirigidas a una misma persona. En otras palabras, nos referimos a un “tipo de situación comunicativa que amenaza con infligir al individuo graves perjuicios psíquicos o físicos. El “Mobbing” es un proceso de destrucción, se compone de una serie de actuaciones hostiles que tomadas en forma aislada, podrán parecer anodinas, pero cuya repetición constante tiene efectos perniciosos”. Se ha conceptualizado también como “el conjunto de acciones sistemáticamente realizadas, con manifiesta intención de afectar el bienestar y enfocadas sobre un individuo o grupo de individuos en la organización a fin de ocasionar molestia”.

La Sala Segunda de la Corte en uno de sus Votos<sup>11</sup>, hace una diferencia importante de tomar en consideración, entre lo que se entiende por “Mobbing” Acoso Moral u Hostigamiento y otras figuras análogas, cuando señala lo siguiente:

*“Con el objeto de no incurrir en una indebida aplicación con otras figuras similares, conviene diferenciar el “Mobbing” o el acoso laboral de otras figuras análogas como el estrés profesional, las situaciones conflictivas laborales y la agresión aislada.*

9 ([www.iespana.es/acoso-moral/documentos](http://www.iespana.es/acoso-moral/documentos)). Puede consultarse “Mobbing” XXXX

10 Márquez Garmendia, M. “Acoso Moral en el Trabajo en Derecho Laboral” Tomo XLVI, No. 210, abril-junio 2003, p. 316.

11 Expediente No. 99-001427-0166-LA, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

*Diferencia: a) con el estrés profesional: el estrés no es otra cosa que las consecuencias sufridas por el trabajador producto de la sobrecarga y las malas condiciones en el trabajo. Cuando una persona es sometida a un ritmo agotador sólo está cansada, pero cuando se le empieza a humillar públicamente, cae enferma. b) De las situaciones conflictivas laborales: en los casos de conflicto, generalmente se exteriorizan por medio de los reproches. En el caso del acoso, por el contrario se oculta "lo no verbalizado. No se establece una relación simétrica como en el conflicto sino una relación dominante-dominado, en la que el que controla el juego intenta someter al otro y hacerle perder su identidad. Cuando eso ocurre dentro de una relación de subordinación, hay un abuso de poder jerárquico, y la autoridad legítima se convierte en dominio sobre una persona" (Marquez Garmendia, M. Op. Cit., p. 318) y c) de la agresión aislada: una agresión verbal aislada es un acto de violencia pero no de acoso laboral a menos que vaya precedido de múltiples pequeñas agresiones. Los reproches reiterados sí lo son, máxime si hay otras conductas descalificadas contra la persona. El acoso laboral puede, entonces, llegar a legitimar al trabajador para dar por terminado el contrato de trabajo con responsabilidad patrona (artículo 83 inciso j) del Código de Trabajo) sin que el retiro se considere como abandono del cargo, pues en el fondo es un despido indirecto."*

La Defensoría de los Habitantes en el último año ha recibido un número considerable de denuncias de funcionarios y funcionarias que han manifestado estar siendo hostigadas o acosadas laboralmente por algunos compañeros de trabajo, sus Jefaturas inmediatas o los Jerarcas de algunas dependencias del Sector Público. Así, se ha venido desarrollando en los últimos años una tendencia creciente, en cuanto al maltrato psicológico en el trabajo, con el agravante que actualmente en Costa Rica no se cuenta con una Ley que venga a regular esta figura y a definir las posibles sanciones a las cuales podrían hacerse acreedores los responsables de las mismas.

De la experiencia vivida en la tramitación de estas quejas, para la Dirección de Asuntos Laborales es claro que de los casos recibidos por hostigamiento laboral, algunos corresponden a estrés laboral que sufren los trabajadores(as) por la sobrecarga de

trabajo y las malas condiciones en el trabajo y que unos pocos aislados refieren a situaciones conflictivas laborales que se han ido agudizando con el tiempo, pero en un alto número de las denuncias admitidas, sí se configuran los elementos del hostigamiento laboral, siendo que en la mayoría de estos asuntos, las víctimas de estas acciones no son resarcidas en el daño emocional que han sufrido, pues las acciones emprendidas en su contra, mas bien quedan impunes. La Dirección de Asuntos Laborales, ha iniciado el abordaje de esta problemática, creando consciencia en las autoridades o Jefaturas responsables de verificar que estas acciones no se deben dar, con la finalidad de evidenciar lo que está ocurriendo y de solicitar medidas cautelares a favor de las víctimas. Sin embargo, de los 19 casos que se han investigado, es claro para la Defensoría que existe una resistencia de las autoridades responsables, que no han querido reconocer que la figura del **hostigamiento laboral** se está dando dentro de sus Instituciones y más bien existe una tendencia a evasiva del problema lo que hace que sea más fácil disimular estas acciones y hasta llegar a desestimarlas antes de tomar las acciones correctivas y sancionatorias en contra de los posibles agresores.

Amparados en el grado de impunidad y la falta de ley que regule la figura, es que en casi la mayoría de estos asuntos, el derecho que tiene la víctima de que se le haga justicia, hoy día no está garantizado, pues en el mejor de los casos a lo único que podrá aspirar es a obtener un traslado negociado para otra Dependencia, si es que ha acudido a una instancia que lo o la represente –como la Defensoría de los Habitantes–, pues si sufre de hostigamiento laboral y no se logra empoderar para denunciar el mismo, las consecuencias pueden ser muy graves.

Actualmente, nos encontramos que solo unas cuantas Instituciones del Sector Público han promulgado reglamentos internos para sancionar el hostigamiento laboral, entre ellas se citan al Instituto Costarricense de Electricidad, el Ministerio de Salud<sup>12</sup> y muy recientemente, incorporado por la vía de reforma el <sup>13</sup> de mayo del 2010 en el Ministerio de la Presidencia y la Casa Presidencial, quien realizó una reforma a su Reglamento Autónomo<sup>13</sup> para incorporar regulaciones que sancionen el hostigamiento laboral.

Nos proponemos en un segundo abordaje del tema, iniciar el proceso de capacitación de los funcionarios

<sup>12</sup> Decreto Ejecutivo No. 34866-S del Ministerio de Salud, 29 de agosto del 2008.

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo No. 35979-MP, del Ministerio de la Presidencia del 5 de abril del 2010.

del Sector Público, implementando un plan piloto en algunos Ministerios de Gobierno, con la finalidad de dar a conocer las implicaciones y lesiones que causa el hostigamiento laboral o **Mobbing** en las víctimas, y de establecer acciones preventivas para que esta agresión psicológica en el trabajo no se reproduzca ni aumente sin límites. Para ello coordinamos a lo interno con la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría el inicio de módulos de capacitación a impartir en el presente año, que nos permitan difundir los efectos negativos que ocasionan las acciones de hostigamiento laboral.

Finalmente, hay una tercera acción a emprender con carácter de urgencia y refiere a la necesidad de dar seguimiento y acompañamiento a los Proyectos de Ley, presentados actualmente en la corriente legislativa que promueven la iniciativa de la ley que regule el acoso u hostigamiento laboral en el trabajo. Aunado a estas acciones, se hace necesario, para la Dirección de Asuntos Laborales implementar una estrategia más efectiva en el abordaje de estos asuntos, para entrar a determinar en cada caso, si se presentan los elementos que constituyen el hostigamiento laboral y de configurarse los mismos en las víctimas, declararlo como tal, para recomendar a los Jerarcas responsables, la apertura de procedimientos disciplinarios en contra de los funcionarios o funcionarias responsables de estas acciones.

#### **f. Trabajadores del Sector Privado que denuncian que sus patronos no los tienen asegurados y no cuentan con seguro de salud de la CCSS.**

En el último año, la Defensoría de los Habitantes ha estado recibiendo quejas y llamadas telefónicas de trabajadores que laboran para el sector privado, que manifiestan no contar con un seguro de salud, pues su patrono no les quiere asegurar. Esta situación la viven trabajadores de fincas agrícolas en Cantones rurales, empleadas y empleados de pequeñas empresas, cuyos patronos se han evadido de las obligaciones obrero-patronales establecidas en el Código de Trabajo, las Leyes y la Constitución Política y no están asegurando a sus empleados, ocasionando una desprotección del trabajador y de la cobertura para la atención médica requerida y las prestaciones dinerarias que se derivan para el caso de que alguno de estos trabajadores pueda sufrir alguna enfermedad que lo incapacite para el desarrollo de su labores, con lo cual la desprotección también está alcanzando a sus familiares.

Sobre este tema, la Dirección de Asuntos Laborales ha remitido estos casos a la Caja Costarricense de

Seguro Social para que realice las inspecciones oportunas y determine el incumplimiento de las obligaciones patronales. Uno de los casos, refiere a una finca ganadera ubicada en las faldas del Volcán Turrialba,<sup>14</sup> donde un trabajador denunció en representación de 8 compañeros más, todos trabajadores peones agrícolas que su patrono no los tenía asegurados y que tampoco se les está pagando el salario mínimo por la actividad que como peones agrícolas estaban desempeñando. Este caso, evidencia la escasa presencia del Departamento de Inspección Nacional del Trabajo en zonas vulnerables como las rurales. Otro de los casos tramitados, es la denuncia de un trabajador de una Lavandería de Barrio Los Angeles<sup>15</sup> que indicó tener 9 meses de laborar para ese patrono y no lo habían asegurado, pues el propietario de ese negocio no ha querido asegurarlo. La Caja a través de la Inspección del Trabajo, realizó la investigación y procedió a determinar que existía relación laboral de casi un año y ordenó la confección de planillas a nombre del trabajador, además de realizar una prevención al patrono para el pago de los dineros adeudados.

#### **g. Denuncias recibidas de trabajadores(as) que enfrentan procedimientos administrativos disciplinarios y su abordaje desde la Defensoría de los Habitantes.**

La Defensoría de los Habitantes ha atendido a trabajadores y trabajadoras que han consultado y presentado denuncias por procedimientos administrativos disciplinarios que enfrentan en sus lugares de trabajo, por diversas faltas que les han sido imputadas de hechos que se les atribuyen como incumplimiento de sus funciones, o por sentir las y los interesados que se han dado fallas en el curso del procedimiento. El número de casos es también significativo, la Dirección de Asuntos Laborales en el trámite de estos asuntos, estrictamente le corresponde garantizar que el trabajador(a) investigado(a) se le respete el debido proceso y se le garantice el derecho de defensa, por lo que en el abordaje de estos asuntos se verifica que se cumplirá con cada una de las disposiciones contenidas en la Ley General de la Administración Pública, específicamente artículo 308 y siguientes.

<sup>14</sup> Expediente No. 54473-2010-SI.

<sup>15</sup> Expediente No. 43700-2009-SI.



# Dirección de Asuntos Jurídicos

## **Informe de Acciones Judiciales en las que intervino la Defensoría de los Habitantes en el período 2009-2010.**

Dentro de la amplia competencia que el legislador confirió a la Defensoría de los Habitantes al designarla como el órgano contralor de legalidad, moralidad y justicia y al atribuirle un rol garantista de velar por el buen funcionamiento del sector público, le otorgó también la posibilidad de ejercer la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes desde el ámbito judicial. A tales efectos, le otorgó amplia legitimación activa en el artículo 13 de la Ley N° 7319 y que luego vino a ser ratificada en la Ley de la Jurisdicción Constitucional y en el Código Procesal Contencioso Administrativo.

La defensa desde el ámbito judicial, es una alternativa que la Defensoría de los Habitantes utiliza cuando no ha sido posible la reivindicación del derecho o interés violentado desde la competencia que le es propia, cuando el asunto entraña un riesgo inminente para los habitantes cuyos efectos podrían ser irreversibles, o cuando se trata de situaciones donde están de por medio personas o grupos en condición de vulnerabilidad o exclusión social.

En tal sentido, a continuación será presentado un recuento somero de las acciones judiciales incoadas por la Defensoría de los Habitantes en el período al cual corresponde este informe.

## **Acciones judiciales incoadas por la Defensoría como actor principal o como coadyuvante.**

### **1. Defensa del derecho fundamental de acceso al agua potable.**

- **Coadyuvancia al Recurso de Amparo interpuesto contra el Presidente del Tribunal Ambiental Administrativo y el Alcalde Municipal de Atenas, en favor del señor Eduardo Alberto Alvarado Boivirant. Expediente Judicial N° 09-009680-0007-CO**

La Defensoría recibe una denuncia del señor Eduardo Alvarado Boivirant, en la cual manifestó que su familia lleva muchos años siendo propietaria de una finca ubicada en San Francisco de Atenas y que desde 1985, el entonces Servicio Nacional de Electricidad -hoy Departamento de Aguas del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones- le autorizó a su madre, la señora María Eugenia Boirivant Rojas, la concesión de aguas número 3100-A para uso doméstico, abrevaderos, animales y agricultura que se toma de la fuente Matías y la quebrada sin nombre y se capta en propiedad de la familia Román, la cual posteriormente fue vendida a las empresas Ilusiones Atenas Sociedad Anónima, cédula jurídica número 3-101-378434 y Hacienda Atenas RSA, Sociedad Anónima, cédula jurídica número 3-101-354905.

En junio de 2004, el señor Alvarado Boivirant presentó una denuncia ante el Tribunal Ambiental Administrativo del MINAET, expediente número 160-04-TAA, debido a que las empresas estaban dañando la toma de agua de la concesión 3100-A y

además porque la construcción de un vivero a cargo de éstas implicó grandes movimientos de tierra que causaron estragos en la fauna y ambiente de la zona. Si bien a los denunciados en dicha sede se les sancionó administrativamente y se les solicitó corregir ciertos daños así como abstenerse de dañar la toma de agua para consumo humano, en realidad se continuó lesionando el medio ambiente y dañando la toma de agua.

La persistencia de la conducta llevó a reiterar la denuncia ante el Tribunal Ambiental Administrativo, en esta ocasión bajo el expediente número 12-08-03-TAA, toda vez que la toma de agua en concesión a su favor, colapsó por las actividades realizadas por las empresas, las cuales no realizaron las obras del vivero que originaron los permisos de SETENA, sino que más bien construyeron grandes proyectos habitacionales contaminando la toma de agua. Todos los daños ocasionados fueron corroborados en el informe emitido por el Departamento de Aguas del MINAET, Oficio AT-0400-2008 del 21 de julio de 2008.

El habitante perjudicado interpuso recurso de amparo ante la Sala Constitucional, al cual se apersonó la Defensoría de los Habitantes en calidad de coadyuvante para apoyar las legítimas pretensiones de la familia perjudicada. Por resolución N° 09680-2009, la Sala Constitucional declaró con lugar el recurso, ordenándole al Presidente del Tribunal Ambiental Administrativo que de inmediato procediera a resolver la queja planteada desde el mes de octubre de 2007. De igual forma le ordenó al Alcalde Municipal de Atenas proceder de inmediato a suplir de agua potable a la residencia de la familia del recurrente.

La defensa desde el ámbito judicial por parte de la Defensoría en este caso, está fundamentada en la necesidad e importancia de una tutela inmediata y eficaz en contra de vulneraciones del derecho de acceso al agua potable, mismo que la Sala Constitucional sistemáticamente ha colocado como corolario del derecho a la vida y como condición material indispensable para el derecho a un nivel de vida adecuado o lo que es lo mismo, a la calidad de vida.

## 2. Defensa del derecho a un ambiente sano y a la tutela del estado de bienes ambientales esenciales.

### • Denuncia penal por el Delito de Infracción a la Ley Forestal, tramitado bajo el Expediente N° 08-201530-0454 del Tribunal Agrario Ambiental de Osa.

A propósito de una gira realizada al cantón de Osa en el mes de mayo de 2009, la Defensoría de los Habitantes de la República tuvo conocimiento de una denuncia presentada en el mes de noviembre del 2008 por un habitante ante el Área de Conservación Osa del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), en la cual se advirtió sobre la construcción de una trocha en bosque primario, en Uvita, San Juan Bosco, frente a Rancho Pacífico.

En consecuencia y a solicitud de la Defensoría, funcionarios del MINAET, Municipalidad de Osa y Ministerio de Seguridad Pública, se apersonaron al lugar de los hechos y constataron lo denunciado así como otras infracciones a la normativa ambiental.

Posteriormente se analizó la documentación aportada a la Defensoría y se desprendió que la denuncia en cuestión fue remitida al Tribunal Ambiental Administrativo, así como a la Fiscalía Ambiental por parte del Área de Conservación Osa.

Al respecto, la Defensoría se apersonó ante la Fiscalía Ambiental de Protección Osa Golfito para denunciar y coadyuvar en el proceso tramitado bajo el expediente N° 08-201530-0454 contra Corporación Ecológica Sentimientos Verdes por el Delito de Infracción a la Ley Forestal. La institución expresamente solicitó formar parte de la investigación penal y ser convocada para todas las etapas procesales de la investigación así como a la audiencia en que se discutiera la aplicación de una medida cautelar de caución real y suficiente para reparar el daño ambiental.

Actualmente la causa penal se encuentra en el Tribunal Agrario Ambiental de Osa esperando audiencia preliminar y señalamiento para juicio.

La importancia de los ecosistemas y las reservas forestales que alberga la Península de Osa, aunado a la fragilidad ambiental de la zona, expuesta a múltiples presiones y riesgos por la inversión turística, justificaron la decisión de la Defensoría de los Habitantes de apersonarse a este proceso penal, al

tratarse de elementos ambientales objeto de la más alta tutela jurídica.

### 3. Defensa del derecho a la participación ciudadana y del principio democrático del estado costarricense.

- **Recurso de Amparo contra ARESEP por violación al artículo 9 de la Constitución Política en trámite de solicitud de aumento tarifario por parte de la empresa Autotransportes Desamparados S.A. Expediente Judicial N° 09-014829-0007-CO**

La Defensoría de los Habitantes, interpuso este recurso de amparo en tutela de los intereses colectivos de las personas usuarias del servicio público de transporte de las rutas de autobuses 70-71-73 San José-Desamparados y ramales y la ruta 119, San José-San Miguel-La Capri, tramitadas en el expediente ET-103-2009 en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, al considerar que la convocatoria de ARESEP a audiencia pública para que los habitantes participaran y ejercieran su derecho de oposición razonado a la solicitud de aumento de las tarifas, se realizó dentro de plazos tan cortos que derivaban en una limitación al derecho de participación democrática, tutelado en el artículo 9 de la Constitución Política.

En este caso, la convocatoria de ARESEP fue publicada el 18 de setiembre del 2009 en los diarios nacionales la Teja y la Extra con miras a celebrar la audiencia pública el 2 de octubre del 2009, espacio en el cual quienes se consideraran perjudicados debían preparar y exponer en la fecha fijada los aspectos técnicos, económicos y financieros de la propuesta planteada por la empresa Autotransportes Desamparados S.A. para aumentar las tarifas de las rutas 70-71-73 San José-Desamparados y ramales y la 119, descrita como San José-San Miguel-La Capri. Sin embargo, posteriormente la empresa Autotransporte Desamparados S.A. solicitó la inclusión de rutas de corredor común para que fueran discutidas en la misma audiencia pública a celebrarse el 2 de octubre del 2009, lo cual originó una nueva publicación de la ARESEP en los diarios nacionales La Teja y La Extra el 25 de setiembre del 2009, a tan sólo siete días de la celebración de la audiencia pública; la correspondiente a La Gaceta –que fue la N° 191 el 1° de octubre del 2009- se publicó un día antes de la audiencia.

La Sala Constitucional emitió la resolución N° 2009-16649, de las ocho horas y cuarenta y seis minutos del treinta de octubre del dos mil nueve,

en la cual anuló por inconstitucionales las actuaciones de ARESEP al haber lesionado el derecho de participación ciudadana previsto en el artículo 9 de la Constitución Política, pues el plazo es una condición fundamental que posibilita el ejercicio del derecho de participación de los usuarios de los servicios públicos. Sin plazo, no hay posibilidad real para los habitantes de analizar la propuesta de aumento en la tarifa y mucho menos de preparar adecuadamente argumentos de oposición, de toda suerte que en condiciones así el principio democrático y el derecho de participación quedan reducidos a letra muerta y a un requisito cosmético en estos procesos.

- **Recurso de Amparo contra ARESEP por violación al artículo 9 constitucional en trámite de aumento tarifario solicitado por empresa Autotransportes Unidos Alajuela, Grecia y Naranjo S.R.L. Expediente Judicial N° 09-015417-0007-CO.**

La Defensoría de los Habitantes interpuso este recurso de amparo en favor de un grupo de usuarios de los servicios de transporte público de las rutas 201, 201 BS, 230, 236, 238 y 1237 brindado por la empresa Transportes Unidos Alajuela, Grecia y Naranjo S.R.L.

Entre sus argumentos, la institución defendió ante la Sala Constitucional que el plazo con que la ARESEP convocó a la audiencia era irrazonable al propósito fundamental de lograr una verdadera participación popular, pues la entidad recurrida publicó la convocatoria el 1° de octubre de 2009 en los diarios nacionales Al Día y La Extra así como en La Gaceta N° 196 del 8 de octubre de 2009 con miras a celebrar la audiencia pública el 16 de octubre de 2009. Con una diferencia de apenas una semana, se entorpece el derecho de participación de los habitantes, si se toma en cuenta que dentro de éste deben ser analizados los aspectos técnicos, económicos y financieros de la propuesta planteada por la empresa solicitante para aumentar las tarifas. Si bien es cierto, no existe la constitucionalización de plazos legales, la institución defendió ante la Sala Constitucional la tesis de que el artículo 36 de la Ley N° 7593 (Ley de ARESEP) que establece que las convocatorias a audiencias públicas serán publicadas con veinte días naturales de anticipación a la celebración de la audiencia es una norma que complementa la disposición constitucional.

En este caso, sin embargo, el Tribunal Constitucional concluyó en resolución N° 2009-16674 de las nueve horas y doce minutos del treinta de octubre de dos

mil nueve, que la observancia del plazo establecido en el artículo 36 de la Ley de ARESEP era un claro extremo de mera legalidad que debía ser discutido en el respectivo procedimiento de ajuste tarifario, o bien, ante la jurisdicción ordinaria.

#### **4. Defensa del derecho a la tutela especial del estado de las personas menores de edad.**

- **Recurso de Amparo contra el Alcalde y Concejo Municipal de Montes de Oca por orden de cierre del Centro de Atención Integral en Adicciones para personas menores de edad. Expediente Judicial N° 09-010690-0007-CO.**

La Defensoría de los Habitantes, interpuso el recurso en favor de las personas menores de edad beneficiadas o potencialmente usuarias de los servicios de apoyo brindados por el Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para Personas Menores de Edad.

En la tramitación de este asunto se tuvo como antecedente la resolución N° 2005-5871 de ese órgano jurisdiccional que obliga a la CCSS, PANI, IAFA y al ICD a construir un centro especializado en la atención de personas menores de edad con problemas de adicción, a partir de la carencia de ese servicio en el país frente a datos crecientes de adicción que justifican técnicamente su creación. En acatamiento de esta resolución, en el año 2007 se inició por parte de las instancias aludidas la construcción de dicho centro en el cantón de Montes de Oca en una propiedad del IAFA.

No obstante, como consecuencia de la presión de ciertos grupos de ese cantón, en el año 2009 se ordenó la clausura de las obras, a partir de consideraciones como que la obra civil rebasaba el área de construcción máxima para una zona predominantemente residencial -Como es en la que se pretendía construir el centro- contraviniendo las disposiciones que en ese sentido contiene el plan regulador de ese cantón y la autonomía que ese gobierno municipal ostenta en la materia.

En consecuencia, la Defensoría interpuso la acción judicial en aras de tutelar el derecho a la vida y concretamente, a una atención en salud especializada para personas menores de edad con problemas de adicción, teniendo como base de defensa el principio del interés superior de la persona menor de edad, a la vez principio rector de toda actuación de los órganos públicos. Se evidenció en la defensa que la disposición administrativa de ese

Gobierno Local, amenazaba gravemente los derechos de una población en una evidente condición de vulnerabilidad.

La Sala Constitucional emitió recientemente la Resolución N° 2010-04587, de las diez horas y tres minutos del cinco de marzo de dos mil diez, donde se declara con lugar el recurso interpuesto por la Defensoría de los Habitantes. Reconoció la Sala que el tratamiento de personas menores de edad con problemas de adicción reviste un claro interés estatal y nacional que rebasa los intereses locales a los que atiende el accionar de una corporación municipal. En consecuencia, ordenó anular la resolución municipal que emplazaba a las autoridades del Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para el cese de su actividad.

- **Recurso de Amparo en favor de las estudiantes con proceso de matrícula pendiente en el Liceo de Costa Rica para el curso lectivo 2010, contra el Ministerio de Educación Pública. Expediente judicial N° 09-016457-0007-CO.**

La interposición del recurso fue motivada en la presentación de múltiples denuncias por parte de adolescentes que alegaban que aún habiendo presentado el respectivo formulario de matrícula en ese centro educativo no habían obtenido respuesta positiva o negativa en relación con su solicitud.

La Defensoría de previo y en el ejercicio de su magistratura de influencia, solicitó explicaciones al Ministerio de Educación Pública respecto de sus actuaciones en ese sentido. Esa cartera ministerial indicó que, tal y como argumentó su Dirección Jurídica, no existía ningún impedimento legal para que las estudiantes accedieran en condiciones de igualdad a ese centro de enseñanza y la oferta educativa que representa. Sin embargo, por considerar que debía existir un proceso previo de preparación de cultura institucional e infraestructura educativa postergaban la posibilidad de que mujeres ingresaran al Liceo de Costa Rica hasta el curso lectivo 2011.

En consecuencia, se interpuso formal Recurso de Amparo con el propósito último de lograr la admisión para el curso lectivo de 2010 de las estudiantes que se habían matriculado en el Liceo de Costa Rica y que cumplían con los requisitos contemplados en la normativa vigente. Lo anterior por considerar que la disposición del Ministerio de Educación violentaba los derechos de igualdad y no discriminación contenidos en la Constitución Política y múltiples

instrumentos internacionales vigentes en nuestro país, incidiendo negativamente en el derecho a la educación de las adolescentes, además de reñir abiertamente los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

La Sala Constitucional en Resolución N° 019116-2009, de las once horas y catorce minutos del dieciocho de diciembre de dos mil nueve declaró sin lugar el recurso. Fundamentó su decisión en que no consideraba desmedida la postergación de un año para brindar la posibilidad a las mujeres de acceder a la oferta educativa que brinda el Liceo de Costa Rica, tomando en cuenta que el Estado sí ofrecía otras opciones educativas durante el curso lectivo 2010 y no se tenía la obligación de garantizarlo exclusivamente en ese centro de enseñanza.

Cabe resaltar, que hubo un voto salvado de los señores magistrados Adrián Vargas Benavides y Gilbert Armijo Sancho, quienes acogieron los argumentos esgrimidos por la Defensoría de los Habitantes puntualizando que la normativa nacional e internacional vigente en nuestro país ha establecido la obligación de velar por la eliminación de cualquier discriminación en contra de la mujer desde larga data y particularmente eliminando en la educación, cualquier conducta estereotipante.

## 5. Defensa del derecho a contar con patrocinio letrado en asuntos de familia.

- **Solicitud de aclaración y adición de la Resolución de la Sala Constitucional N° 2009-12604 relacionado con la representación jurídica gratuita en materia de familia.**

La Sala Constitucional a través de la Resolución N° 2009-12604, de las nueve horas y cuarenta y tres minutos del catorce de agosto de dos mil nueve, declaró sin lugar el recurso de amparo interpuesto por una habitante que alegaba la imposibilidad de obtener asistencia legal de parte de la Defensa Pública en un asunto judicial de familia, pese a que aseguró carecer de los recursos económicos para costear un patrocinio privado.

La Sala indicó a la accionante que conforme al artículo 7 y 8 del Código de Familia podía acudir a la Defensa Pública con ese propósito, quien por imperativo legal debía dar asistencia legal gratuita a aquellas personas que pretendieran hacer vales sus derechos en materia de familia.

La Defensoría, conforme al artículo 12 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y el numeral 13 de su ley de creación, solicitó a ese órgano de control constitucional dimensionar el contenido de la resolución por cuanto previo al dictado de la misma, la Defensa Pública únicamente brindaba asistencia legal en asuntos Penales, Penal Juvenil, Penal Tributario, Agrarios, Pensiones Alimentarias, Disciplinarios y de Ejecución de la Pena; no así en materia de familia.

En consecuencia, por considerar que con dicha resolución se le da vigencia a las disposiciones legales del Código de Familia –hasta la fecha convertidas en letra muerta– así como a una profusa normativa de carácter internacional que garantiza la gratuidad del acceso a la justicia para poblaciones vulnerabilizadas, como lo es en gran parte la población que enfrenta acciones judiciales en materia de familia, estimó la Defensoría de vital importancia que la Sala realizara una aclaración y adición, respecto de los extremos que contiene dicha resolución en aras de que el órgano que deberá, en adelante realizar esa labor lo pueda llevar a cabo sin avasallar la capacidad de respuesta que posee.

Al momento de rendir el presente Informe Anual esta solicitud no ha sido aún resuelta por la Sala Constitucional, pero reviste trascendental importancia que se haga en el menor plazo posible en vista de las implicaciones que podría tener para garantizar el efectivo y real ejercicio del derecho de acceso a la justicia a estas poblaciones.

## 6. Defensa del derecho de las mujeres a recibir atención en su salud y al principio de igualdad.

- **Coadyuvancia en acción de inconstitucionalidad en contra del inciso 10 del artículo 4 del Reglamento para recibir Tratamiento de Radioterapia con Acelerador Lineal. Expediente Judicial N° 09-015886-0007-CO**

Plantea la Defensoría, conforme a sus competencias legales, formal coadyuvancia a la acción de inconstitucionalidad planteada por la Sra. Elsa Elena Núñez Céspedes, para que la Sala anule por inconstitucional el inciso 10 del artículo 4) del “Reglamento para Recibir Tratamiento con Acelerador Lineal”.

Esa disposición reglamentaria dispone que únicamente las mujeres que presenten cáncer de mama en su seno izquierdo tengan la posibilidad de recibir

este tipo de tratamiento, siendo que las que padezcan esta enfermedad en su mama derecha quedan sujetas a terapia con bomba de cobalto.

La Defensoría, por haber realizado una investigación previa y obtenido criterios técnicos al respecto, considera que esta norma violenta el derecho a la igualdad y a la no discriminación de una manera irrazonable, por no existir fundamento técnico o legal que de pie a la diferenciación que realiza la Caja Costarricense del Seguro Social, en la aplicación de esta norma; desconociendo y violentando de esa forma el derecho a tener un acceso a la seguridad social y prestaciones en salud a la que tienen derecho las mujeres que atiende a criterios médicos particulares para cada caso particular, tal y como ya lo ha sostenido de manera reiterada la Sala Constitucional.

Dicha acción de inconstitucionalidad, aún no es resuelta por ese órgano jurisdiccional y resulta imperativo que en atención al derecho que se encuentra en discusión sea resuelto con prontitud en aras de velar por una efectiva tutela de los Derechos Fundamentales que asisten a las mujeres.

## 7. Defensa de derechos laborales

- **Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, Ley N° 6836, artículos 1 y 2 de la Ley N° 8423, específicamente en cuanto a la reforma del artículo 40 de la Ley General de Salud y el artículo 19 de la Ley N° 6836.**

Se interpone Acción de Inconstitucionalidad, bajo el expediente judicial 10-02115-0007-CO, contra la normativa aludida en virtud de que disponen que única y exclusivamente los psicólogos con especialidad en Psicología Clínica son Profesionales en Ciencias de la Salud y en consecuencia, son los únicos dentro de ese grupo profesional que reciben los incentivos, contemplados en la Ley N° 6836, pese a que todos pertenecen a la misma rama profesional y prestan sus servicios a la misma Administración Pública.

Consideró la Defensoría de los Habitantes que dichas disposiciones constituyen una discriminación odiosa que atenta contra los principios constitucionales de igualdad y razonabilidad, por cuanto da un trato diferenciado, carente de razones objetivas que lo justifiquen, en perjuicio de Profesionales en Psicología, sea que cuenten o no con una especialidad o que teniéndola, sean especialidades

distintas a la clínica, como puede ser en los campos Educativo, Laboral y Salud, entre otras.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la Defensoría posee la claridad de que los incentivos aludidos deben otorgarse bajo parámetros de equidad que permitan determinar el porcentaje del incentivo que le corresponde a cada profesional en relación con el nivel académico que cada uno ostente, teniendo como punto de referencia y base a los Psicólogos Generales; y no como lo hace la normativa cuestionada que únicamente coloca como sujetos del beneficio del incentivo a la profesionales de esa rama con la especialidad en Psicología Clínica.

Esta acción es conocida por la Sala Constitucional, y mediante el Voto N° 2010-04566, de las nueve horas con cuarenta y dos minutos es rechazada de plano. No obstante, aún no se tiene conocimiento de la integralidad de la resolución con miras a realizar un análisis detallado de los argumentos dados por la Sala con el propósito de poseer una posición definida en relación con las dimensiones de dicho pronunciamiento.

# Dirección de Sedes Regionales

La presente sección incluye un repaso de las principales acciones realizadas durante el período analizado por las seis Sedes Regionales de la Defensoría de los Habitantes, en cumplimiento de sus responsabilidades respecto a la defensa de derechos e intereses de las y los habitantes que residen en las zonas periféricas del país.

En términos generales, se puede advertir un importante incremento de las denuncias presentadas en las Sedes Regionales en relación con años anteriores, lo que permite inferir no sólo una mayor proyección de dichas oficinas en sus áreas territoriales de competencia, sino también una vulneración de derechos en aquellas regiones que experimentan mayores índices de exclusión social a nivel nacional.

La estructura de esta sección incluye una primera parte destinada a repasar las acciones emprendidas por la Dirección de Sedes Regionales en procura de apoyar el desempeño y fortalecimiento de las respectivas oficinas; y una segunda que precisa, de acuerdo con cada sede, las principales omisiones estatales que fueron objeto de su intervención incluyendo la referencia a casos específicos que se consideran emblemáticos, y una referencia a las principales actividades de proyección institucional en que participaron.

## I. Fortalecimiento de las Sedes Regionales

El incremento de las solicitudes de intervención resulta especialmente significativo entre los años 2007 a 2009 en las sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes. En efecto, mientras en el 2007 se registraron 5.843 denuncias en las sedes regionales, para el 2008 se registraron 8.247

y para el 2009 12.478. Esto significa que entre 2007 y 2009 el incremento porcentual de las solicitudes de intervención registradas, asciende a un 113,5% (más del doble en sólo tres años).

Asimismo, durante el primer cuatrimestre del año 2010, las denuncias formuladas ante las sedes regionales superaron levemente la cantidad recibida en el primer cuatrimestre de 2009 (4.275 para 2010 y 4.217 en 2009), lo que refleja que, como mínimo, el volumen de denuncias experimentado en 2009 se mantendrá durante este año, aunque de acuerdo con la tendencia histórica, muy posiblemente se incrementará.

A partir del aumento en la cantidad de denuncias recibidas, que naturalmente supone una mayor carga de trabajo para el personal y consecuentemente afecta las posibilidades de intervención oportuna y efectiva, la institución ha insistido en la necesidad de dotar de más plazas a las respectivas oficinas, aunque a pesar de los esfuerzos realizados, las limitaciones en el ámbito de las finanzas públicas han impedido hasta ahora atender esa necesidad.

En este marco de acción, como se indicó, la Dirección de Sedes Regionales ha realizado distintas acciones para apoyar el trabajo de dichas oficinas así como para fortalecer su gestión. Seguidamente se precisan algunas de las más importantes iniciativas en este sentido.

- **Celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos**

Durante el año 2009 se reiteró la iniciativa, iniciada en el año 2008, de celebrar el Día Internacional de los Derechos Humanos por parte de las seis Sedes

Regionales, mediante distintas actividades en sus respectivas comunidades. Dicha conmemoración, en la práctica, no sólo favorece la toma de conciencia sobre los derechos y deberes que asisten a las y los habitantes, sino también permiten proyectar localmente la labor de la Defensoría.

Más puntualmente, para el año 2009 las sedes regionales organizaron actividades que vincularon la doctrina de los derechos humanos con los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia, con actividades interactivas con niños y niñas de escuelas públicas e incluso la organización de un concursado concurso de dibujo entre las y los niños de las escuelas del cantón central de Puntarenas.

- **Traslado de oficinas en dos sedes regionales**

Como parte de las recomendaciones formuladas por el responsable institucional de Salud Ocupacional, durante el año 2009 se logró gestionar el presupuesto para trasladar dos sedes regionales de edificio, pues los anteriores no contaban con las condiciones requeridas para un servicio de calidad a las y los habitantes, ni para los propios funcionarios.

Concretamente, la Sede Regional Brunca se trasladó a un edificio nuevo y mucho más amplio y ventilado que el anterior y la Sede Regional Atlántica hizo lo propio en una estructura mucho más espaciosa y cómoda que la anterior.

## II. Defensa y promoción de derechos humanos en las sedes regionales

En las siguientes líneas se documentan las principales acciones desplegadas entre 2009 y 2010 por las seis sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes. Para ello, de acuerdo con cada regional se establece, las principales acciones en cuanto a defensa de derechos a partir de casos emblemáticos sometidos a su conocimiento y adicionalmente se precisan “otras formas de intervención”, es decir las acciones de incidencia realizadas mediante su participación en redes interinstitucionales, foros de discusión, actividades de promoción de derechos, reuniones con las comunidades y otro tipo de eventos más allá de la atención de casuística.

### 1. Sede Regional Atlántica

Durante este año de labores la Sede Regional Atlántica realizó múltiples acciones en la atención de denuncias relacionadas con temáticas de muy diversa índole, entre ellas tres que se exponen a continuación y que constituyen sólo una parte de la

problemática de exclusión social que históricamente ha padecido esta región del país.

- a. Ineficiencia en la prestación de servicios en la sede regional de Migración y Extranjería de Limón

Un tema que ya había sido abordado en el Informe Anual del año anterior y cuya problemática persiste, es el relacionado con los servicios de la Dirección General de Migración y Extranjería en Limón. En general, trámites como la renovación de cédulas de residencia y solicitud de documentos de diverso tipo resultan altamente engorrosos para las y los habitantes.

Por ejemplo, en varios casos<sup>1</sup>, las y los habitantes se han presentado a la oficina para solicitar la renovación de la cédula de residencia otorgada con el régimen de amnistía, presentan la documentación correspondiente y el comprobante de pago, luego transcurre el tiempo sin que le notifiquen al respecto y cuando consulta por el documento, le indican que debe pagar nuevamente el entero bancario.

Por su parte, si bien con el convenio establecido entre Migración y el Banco de Costa Rica se han logrado acortar las largas filas que anteriormente fueron denunciadas, ahora se presenta una falta de correspondencia entre las bases de datos de ambas entidades, pues según varios habitantes, al gestionar sus citas a través del centro de llamadas les informan que su nombre no aparece en el sistema y que deben acudir a la oficina regional de Migración para verificar su caso, la cual les señala que sus nombres si están en el sistema y que el banco debe atenderlos.

En la búsqueda de soluciones, la Sede Regional Atlántica ha coordinado con la regional de Migración para ubicar los expedientes, verificar los datos y proceder a incluirlos en el sistema como corresponde, aunque tales gestiones no han conducido a resolver el problema de una vez para toda la población residente.

- b. Deficiente gestión del programa Avancemos, administrado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Durante el período que se analiza en este informe, han sido reiteradas las denuncias relacionadas con la gestión del IMAS en la provincia de Limón en relación con el otorgamiento de beneficios del Programa Avancemos.

<sup>1</sup> Véase al respecto las Solicitudes de Intervención N° 41674-2009, 44913-2009 y 46203-2009.

Entre otras denuncias<sup>2</sup> las más frecuentes apuntan a que no se informa clara ni oportunamente a las y los solicitantes del beneficio, las razones del rechazo; no se depositan oportunamente las transferencias; no se realizan las visitas a los hogares por parte del trabajador o trabajadora social; los beneficios se suspenden sin notificación previa y en las propias oficinas del IMAS desconocen el motivo.

Ante dichas denuncias, la Sede Regional Atlántica realiza gestiones sumarias y reuniones periódicas con la Directora Regional del IMAS, que normalmente se traducen en la debida atención a los requerimientos del denunciante. Sin embargo, resulta censurable que las y los habitantes deban recurrir a la Defensoría para que ese instituto atienda una solicitud que ha debido gestionar diligentemente sin necesidad de la intervención de este órgano de control, especialmente cuando las quejas son idénticas y reiteradas.

#### c. Otras formas de intervención

La Sede Regional Atlántica realizó entre 2009 y 2010 múltiples desplazamientos para recopilar denuncias por parte de habitantes de zonas alejadas del centro de Limón, por ejemplo, de comunidades como Puerto Viejo, Guápiles, Matina y Talamanca, donde se generaron denuncias que fueron debidamente tramitadas.

Asimismo, el día 12 de diciembre de 2009, con ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos, la Sede Regional Atlántica organizó un foro para un grupo de 40 estudiantes de noveno año del Colegio Diurno de Limón, en el cual se realizó un ejercicio para problematizar sobre los obstáculos al pleno ejercicio de los derechos humanos en el contexto de la sociedad limonense y contó con una activa participación de las personas invitadas.

## 2. Sede Regional Brunca

La Sede Regional Brunca, ubicada en San Isidro de El General, también exhibió una activa participación entre 2009 y 2010 en la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes de los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa. Seguidamente se reseñan algunos de los ámbitos en que se han debido redoblar esfuerzos a fin de equilibrar el accionar estatal con el interés ciudadano.

#### a. Acceso a las ayudas de apoyo económico por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

El texto constitucional costarricense obliga al aparato público a promover y tutelar el ejercicio de derechos humanos tales como vivienda, educación, vestido, alimentación, y otros que permiten garantizar a la población una existencia digna. El numeral setenta y cuatro de la Carta Fundamental consigna el principio de solidaridad y el principio cristiano de justicia social, presupuestos esenciales del Estado Democrático de Derecho.

Durante el período analizado, la Sede Regional Brunca ha recibido gran cantidad de solicitudes de intervención planteadas por habitantes que habían requerido a las instituciones del estado diversos tipos de apoyo económico a efectos de adquirir bienes y servicios de primera necesidad y para costear la permanencia de sus hijas e hijos en el sistema de educación formal<sup>3</sup>. Propiamente, ante la sede regional las y los habitantes acuden para satisfacer su derecho de petición y pronta resolución, dado que el IMAS incumple sistemáticamente la atención oportuna de las solicitudes y particularmente retarda el proceso al momento de aplicar la ficha de información social (FIS).

En este sentido, la Sede Regional ha debido insistir ante el IMAS para que agilice la visita de trabajadores sociales a las y los solicitantes del beneficio y apliquen la FIS, lo cual generalmente se logra pero hasta que la Defensoría ha debido intervenir. Al respecto, el IMAS ha razonado reiteradamente que la demanda de ayuda sobrepasa las posibilidades presupuestarias así como la capacidad del recurso humano para atender con celeridad las visitas y demás trámites del proceso.

#### b. Accesibilidad y acceso irrestricto a centros públicos

La sede regional recibió algunas denuncias sobre limitaciones que exhibe la infraestructura pública en San Isidro de El General, distrito primero de Pérez Zeledón, a efecto de cumplir con la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Nº 7.600)<sup>4</sup> y más concretamente sobre el incumplimiento en cuanto a la adecuación de obras que permitan el acceso libre de limitaciones arquitectónicas a instalaciones en que se realizan actividades administrativas del sector público. Adicionalmente, se denunció la falta de adecuación

<sup>2</sup> Véase al respecto las Solicitudes de Intervención Nº 55340-2010 y 60261-2010.

<sup>3</sup> Véase las Solicitudes de Intervención Nº 42766-2009 y 50259-2009.

<sup>4</sup> Véase las Solicitudes de Intervención Nº 15946-2008 y 20499-2008.

de las aceras y colocación de mercadería en la vía pública.

Ante el incumplimiento reiterado por parte de la administración activa y sobre todo municipal en relación con lo establecido en la Ley de marras, la sede regional sugirió y contribuyó con los denunciantes para formular dos recursos de amparo ante la Sala Constitucional.

Al efecto, mediante resoluciones N° 2008-09050 y N° 2008-016895 se ordenó a la Municipalidad de Pérez Zeledón, al Ministerio de Salud, a la Dirección de Sucursales Brunca de la Caja Costarricense de Seguro Social, al Ministerio de Hacienda, la Agencia del Banco Nacional de Costa Rica en San Isidro de El General, la Oficina Regional del Registro Nacional, la Biblioteca Pública de Pérez Zeledón, la Sucursal del Banco Popular y la Dirección Regional de Educación, que en el término improrrogable de seis meses ejecuten las medidas necesarias para garantizar el acceso de todas las personas con discapacidad a aquellas áreas que sean de acceso al público en sus respectivas instalaciones.

Asimismo, se ordenó a la Alcaldesa de Pérez Zeledón adoptar las medidas pertinentes para que, de forma inmediata, gestione lo correspondiente para acondicionar las aceras para el tránsito peatonal, sin perjuicio de que ante incumplimientos por parte de las personas propietarias o poseedoras, la Municipalidad aplique las multas correspondientes de conformidad con lo dispuesto en el Código Municipal.

A la fecha, se brinda un atento seguimiento al cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional.

#### c. Sobresaturación en el Centro Penitenciario El Valle, en Palmares de Daniel Flores, Pérez Zeledón

Durante el período analizado en este Informe, se ha constatado una situación de sobrepoblación penitenciaria en el ámbito E-02 del Centro Penitenciario el Valle, único con sus características en toda la Región Brunca<sup>5</sup>. En efecto, en el mes de julio de 2009, la sede regional efectuó una inspección en el Centro de Atención Institucional del Valle, en la que constató condiciones que claramente obstaculizan el ejercicio de derechos a la salud y al ambiente sano, entre otros, especialmente de las personas indiciadas que se encuentran en el ámbito E-02.

Entre otros hallazgos, se determinó que el pabellón fue diseñado para albergar a ochenta y ocho personas y que en la actualidad se ubican ciento treinta y seis, que varios privados de libertad deben dormir en el suelo por falta de camas al tiempo que el estado de las espumas es deplorable, que los servicios sanitarios exhiben una absoluta falta de higiene y que, según los privados de libertad, se les entrega una dotación mínima de alimentos.

A partir de los anteriores y otros hallazgos, la sede regional determinó que los problemas asociados a la sobrepoblación denotaban una inadecuada planificación técnica y presupuestaria. Asimismo, este caso exhibió un incumplimiento del Ministerio de Justicia y Gracia respecto a lo establecido en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, y consecuentemente una vulneración a sus derechos a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la dignidad humana y a la prohibición de tratos crueles y degradantes.

Finalmente, cabe señalar que ante dicha problemática la Sede Regional Brunca elaboró un recurso de amparo que fue firmado por más de veinte privados de libertad y que fue resuelto mediante resolución N° 09-016112 del 16 de octubre de 2009, en la que se ordena al Ministro de Justicia y al Director del centro penitenciario a adoptar, en un plazo no superior a un año, las medidas necesarias para eliminar la sobrepoblación del ámbito E-2 y dotar de cama a cada uno de los privados de libertad.

#### d. Otras formas de intervención

Más allá de la tramitación de denuncias, la Sede Regional Brunca ha apoyado varias sesiones de capacitación dirigidas a personal docente y administrativo de centros de educación, en relación con la aplicación del debido proceso en la confección de boletas de conducta a los y las estudiantes y se ha aprovechado para generar conciencia sobre la necesidad de introducir aspectos formales al momento de aplicar boletas que incidan en las notas de conducta.

Cabe agregar, que esta iniciativa surge para atender la debilidad observada entre varios educadores y personal administrativo de centros públicos, respecto de los procedimientos que deben seguirse en actuaciones administrativas que puedan afectar negativamente los derechos subjetivos de las personas, especialmente en cuanto a tomar en consideración la posición del posible afectado antes de adoptar las decisiones que corresponda.

5 Véase la Solicitud de Intervención N° 41882-2009.

### 3. Sede Regional Chorotega

En este segmento se hace referencia a tres temáticas que se han considerado relevantes en el trabajo de la Sede Regional Chorotega durante el periodo analizado: la mediación en situaciones conflictivas en centros educativos públicos; la defensa del derecho a una mejor calidad de vida en el emblemático caso de la comunidad que habita el Barrio Martina Bustos en Liberia; y las dificultades de acceso a las becas estudiantiles de FONABE.

Así mismo, se hace un recuento de distintas actividades de educación en derechos humanos y proyección institucional en que participó esta sede regional durante el periodo.

#### a. Mediación en situaciones conflictivas en centros de enseñanza públicos

Una de las formas de intervención más utilizadas por la Sede Regional Chorotega de la Defensoría es la mediación, la cual es ejercida a partir de acciones que se caracterizan por la sumariedad, la inmediatez y en muchos casos, por la actuación informal.

El posicionamiento y credibilidad de la Defensoría en las comunidades y en las instituciones públicas de la región, se han traducido en múltiples requerimientos para que la sede regional participe en el examen de soluciones respecto de distintos tipos de conflicto que se han presentado durante el periodo analizado, especialmente en centros públicos de enseñanza primaria y secundaria.

Uno de estos casos es el referido en la solicitud de intervención N°54364-2010-SI, en el que padres y madres de familia de la Escuela Bernardo Gutiérrez de Sardinal de Carrillo, denunciaron presuntas actuaciones irregulares de su Junta de Educación y en vista de la dilación en la que incurrían las autoridades competentes para la solución del conflicto, optaron por acudir a las vías de hecho, impidiendo el inicio del curso lectivo mediante encadenamiento de los portones del centro educativo.

Uno de los aspectos relevantes de la intervención realizada por la Defensoría con motivo de esta protesta en Sardinal de Carrillo, fue que la solicitud de mediación provino en forma simultánea desde dos de las partes involucradas en el evento, la comunidad y el MEP.

El reproche de fondo se dirigía hacia las actuaciones de la Junta de Educación, respecto a lo cual se seguía una investigación por parte de las autoridades locales y regionales del MEP. Al aproximarse al

problema, la sede regional de la Defensoría determinó la competencia de un cuarto actor, el Concejo Municipal de Carrillo, órgano superior de la Junta de Educación.

A partir de dicha precisión, la sede regional propuso una reunión que se realizó inmediatamente en un sitio público aledaño a la escuela, a la que asistieron todas las partes excepto representantes de la Junta de Educación. Tras las deliberaciones realizadas, el representante de la Defensoría persuadió a los presentes sobre la inconveniencia de interrumpir el proceso educativo de las y los niños, aclaró a la comunidad la competencia del MEP y de la de la Municipalidad de Carrillo e instó a esta última a escuchar atentamente los motivos de disconformidad por parte de la comunidad.

Al final de la intervención mediadora, se obtuvieron dos resultados: en primer lugar, el Presidente del Concejo Municipal de Carrillo se comprometió públicamente a presentar una moción para convocar a una sesión extraordinaria con agenda exclusiva de atención al conflicto. En segunda instancia, las y los padres de familia decidieron levantar el movimiento de protesta y permitir el inicio del curso lectivo.

Por tanto, se logró alcanzar el objetivo de la mediación, que consistía en facilitar el inicio del curso lectivo y en adelante, el conflicto se dirimiría en las instancias administrativas correspondientes.

En circunstancias similares se atendieron situaciones conflictivas en las comunidades de Matambú de Hojanca y Corralillo de Filadelfia de Carrillo, donde la mediación de la Sede Regional Chorotega de la Defensoría fue decisiva para lograr acuerdos que pusieron fin a movimientos de protesta de padres y madres de familia, que habían recurrido al cierre forzoso de los centros de enseñanza como medio para obtener resultados más ágiles a sus demandas relacionadas con presuntas irregularidades administrativas.

#### b. Barrio Martina Bustos de Liberia

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría se ha referido en diferentes ocasiones a la problemática que enfrenta la comunidad del Barrio Martina Bustos de la ciudad de Liberia, en la que cerca de 400 familias carecen de servicio de agua potable en sus hogares, a pesar de la infraestructura de acueducto instalada por AyA a lo largo de la vía pública que atraviesa la comunidad.

El Barrio Martina Bustos es un asentamiento con 15 años de existencia, que se originó en el fracciona-

miento de una propiedad privada y cuyo propietario inició el proceso de donación de lotes a un determinado grupo de familias, para la construcción de sus viviendas.

Transcurridos más de diez años desde la donación de los lotes por las vías de hecho, sus ocupantes se encuentran actualmente en condición de poseedores de bienes inmuebles, lo que les permite acceder al proceso judicial de información posesoria, en procura de un título de propiedad. Asimismo, la condición de poseedores les convierte en potenciales usuarios de los servicios de agua potable que ofrece AyA, en virtud de lo establecido en el artículo 33 del Reglamento de Prestación de Servicios de dicha entidad.

Con el fin de conformar un criterio basado en fuentes oficiales sobre la situación en el Barrio Martina Bustos, la Sede Regional Chorotega solicitó un informe a la Oficina Cantonal de Liberia de AyA, cuya respuesta confirma la existencia de una estructura de acueducto en tubería de 150 mm de diámetro, pero también su falta de voluntad para aplicar el artículo 33 de su Reglamento de Prestación de Servicios, que le autoriza a incorporar de oficio a ocupantes en precario y a tramitar solicitudes de servicios de agua potable en viviendas cuyos ocupantes ostenten la condición de poseedores. Bajo estas circunstancias, las y los habitantes de esta comunidad deben sobrevivir con un abastecimiento de agua que se suple por medio de 10 fuentes públicas ubicadas a lo largo de los dos kilómetros de longitud que tiene su vía pública central.

Por su parte, la sede regional tiene conocimiento de la existencia de una red de servicios eléctricos del ICE que cubre una parte de la comunidad, así como la prestación del servicio de transporte público. Sin embargo, el servicio municipal de recolección de basura no se brinda, lo cual se traduce en una afectación a la salud pública.

Así las cosas, frente a una comunidad densamente poblada y una institucionalidad pública que no ha respondido adecuadamente a sus múltiples problemas, la Sede Regional Chorotega propuso la apertura de un expediente de oficio, a partir del cual se realice un abordaje integral de las problemáticas del Barrio Martina Bustos, que permita orientar a las instituciones competentes para procurar soluciones reales y oportunas.

Dicha propuesta está siendo tramitada con la colaboración de la Dirección de Sedes Regionales, la Dirección de Calidad de Vida y Medio Ambiente y del Despacho de la Defensora de los Habitantes,

mediante el expediente N° 58168-2010-IO, en relación con el cual la sede regional estará brindando la colaboración que se requiera.

#### c. Acceso a becas de FONABE

Una de las afectaciones más importantes a los derechos de los y las habitantes de la Región Chorotega, es la indefensión a la que se ven sometidas las personas en el trámite de becas ante FONABE.

Indistintamente de las limitaciones presupuestarias y administrativas de ese órgano, no cabe discusión en cuanto a su obligación de observar las normas que rigen la función pública, con particular atención a la obligación de mantener la relación de servicio en forma adecuada para con los y las habitantes.

De acuerdo con la incidencia de denuncias que se presentan ante la Sede Regional Chorotega, se puede determinar que el derecho a la información y al debido proceso, no están siendo adecuadamente observados por FONABE en perjuicio de padres, madres y encargados de niñas y niños que aspiran o tienen aprobada una beca.

Respecto a dicho beneficio, corresponde a los directores y directoras de los centros educativos remitir a FONABE la información correspondiente de los niños y niñas que califican para la obtención de una beca. Además, es su obligación mantenerla actualizada para garantizar su continuidad. Uno de los planteamientos más recurrentes de quienes aspiran a becas estudiantiles, es que sus hijos o hijas no fueron incluidos en la lista preparada por la dirección de determinado centro educativo, y que a pesar de su solicitud - que usualmente se presenta de manera informal - ésta no es atendida.

En otros casos, las personas manifiestan disconformidad por el retraso en el depósito o transferencia de los fondos relativos a las becas aprobadas, como también por denegatorias presuntamente injustificadas, en relación con lo cual y en el mejor de los casos, se les ha informado verbalmente. Ante estas situaciones, la Sede Regional Chorotega orienta a las y los denunciantes para que formalicen por escrito sus reclamos, con lo cual brindarle un adecuado seguimiento y justificar una intervención institucional en protección de sus derechos.

Otra de las disconformidades más recurrentes, es la relacionada con la suspensión del beneficio, sin notificación previa que permita ejercer el derecho de defensa, en cuyos casos la sede regional traslada la atención del asunto a la Dirección de Niñez y

Adolescencia en Sede Central. En relación con este tipo de situaciones, se han observado omisiones no imputables a los padres y madres de familia, tales como la omisión en que incurren las direcciones de los centros respecto a la notificación sobre el traslado de estudiantes a otras instituciones, o la dilación en la remisión de datos de actualización y de informes de situación de los niños y niñas, en cuya elaboración no se concede audiencia a sus padres o encargados.

Una grave consecuencia de la suspensión de becas como resultado de omisiones administrativas, es que se exige a los y las beneficiarias iniciar un procedimiento durante el cual puede ocurrir un agotamiento del contenido presupuestario, independientemente de lo que en definitiva se resuelva.

En conclusión, a partir de su experiencia, la Sede Regional Chorotega considera que las autoridades del MEP y de FONABE deben establecer una coordinación institucional más confiable y efectiva, además de implementar mecanismos que garanticen a los y las habitantes, el ejercicio de sus derechos de petición, de justicia administrativa pronta y cumplida y del debido proceso en sede administrativa.

#### d. Otras formas de intervención

En el ejercicio de sus competencias y como complemento a la labor de defensa, la Sede Regional Chorotega ha participado en diferentes actividades de educación en derechos humanos y proyección institucional, las cuales fueron realizadas en coordinación con el Despacho del Defensor Adjunto, la Dirección de Sedes Regionales y la Dirección de Promoción y Divulgación.

Por ejemplo, el 30 de setiembre de 2009 se realizó el evento denominado “*Responsabilidad Social, Transparencia y Rendición de Cuentas*”, con participación de funcionarios/as públicos, representantes de sectores sociales y empresariales de la región y expositores como el Presidente del Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social, el Obispo de la Diócesis de Tilarán – Liberia, el anterior Defensor Ajunto de los Habitantes y directores y directoras de diferentes áreas de defensa de la Defensoría.

Por su parte, se ha participado también en ferias organizadas por instituciones y organizaciones sociales, tales como la “*Feria de la Salud y la Cultura*” que organizó la Pastoral Social de la Diócesis de Tilarán – Liberia el 6 de noviembre de 2009. Asimismo, el 10 de noviembre de 2009 la sede regional participó en la “*Feria de los Derechos*”, orga-

nizada por la sede regional de la UNA en el contexto de celebración de la Declaración Universal de los Derechos de los Niños y las Niñas.

Adicionalmente, por segundo año consecutivo la sede regional organizó un evento en conmemoración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El acto se llevó a cabo en el Parque Mario Cañas Ruiz de la Ciudad de Liberia y contó con la participación de niños, niñas y docentes de las escuelas públicas del circuito escolar de Liberia Centro. El tema de fondo fue el origen de los derechos humanos y su característica de no ser normas creadas por la sociedad sino declaradas por esta.

Más adelante, en coordinación con la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, el 25 de marzo de 2010 la sede regional participó en el evento denominado “*Encuentro con Instituciones desde la Experiencia Obtenida en las Acciones de Defensa*”. En la actividad se realizó una exposición resumida del segmento regional del Informe Anual 2008–2009 y posteriormente, la Defensora condujo un espacio de diálogo con los funcionarios y funcionarias presentes, quienes se refirieron a sus limitaciones y necesidades institucionales.

De manera particular, se desea llamar la atención sobre la oportuna realización del encuentro con instituciones de la Región Chorotega, ya que permitió reactivar los esfuerzos de integración que se habían alcanzado a través del Consejo Regional Chorotega, el cual fue desactivado a principios del año 2006 por medio de un decreto ejecutivo. Ese Consejo Regional, además de potenciar el desarrollo a partir de la coordinación interinstitucional, demostró idoneidad como espacio para recibir y transmitir información a los y las habitantes y para la Defensoría constituyó un punto permanente de encuentro con las jerarquías regionales, que facilitó sus gestiones de defensa, promoción y divulgación.

## 4. Sede Regional Norte

Otra de las sedes regionales con activa participación en la defensa y promoción de derechos es la Sede Regional Norte ubicada en Ciudad Quesada y cuya competencia cubre los cantones de Alfaro Ruiz, Guatuso, San Carlos, Upala, Los Chiles y el distrito de Peñas Blancas del cantón de Grecia.

Seguidamente se reseñan algunas de sus intervenciones más emblemáticas durante el período analizado.

- a. Proyecto interinstitucional para la atención preventiva comunitaria en Barrio El Jardín, en Pital de San Carlos

El Barrio “El Jardín”, conocido como “Barrio Chino”, es un asentamiento con aproximadamente 12 años de existencia, que se inició con la invasión de precaristas a una propiedad privada. Actualmente, sobresale la presencia de extranjeros indocumentados en su mayoría nicaragüenses, aunque en los últimos tiempos ha podido observarse la afluencia de personas colombianas.

El barrio cuenta con una escuela PROMECUM instalada en sus linderos, no obstante, se tiene conocimiento sobre la recurrencia de situaciones en que menores de edad deambulan en sus alrededores y se agrupan en pandillas juveniles y en conjunto con adultos presuntamente vinculados al tráfico de drogas, han protagonizado múltiples problemas de violencia en la comunidad.

Las acciones represivas que han ejercido los órganos competentes no parecen haber surtido los resultados esperados, lo que ha generado aún mayor preocupación y frustración entre las y los pobladores.

A partir de la preocupación respecto a los acontecimientos delictivos suscitados y publicitados a través de la prensa local, la Sede Regional Norte convocó a varias instituciones con el fin de analizar las situaciones denunciadas y definir una estrategia colegiada de intervención.

Las instituciones que iniciaran este proceso fueron la Fiscalía, la Fuerza Pública, la oficina regional de Migración y Extranjería, el PANI y la Defensoría de los Habitantes, las que en conjunto acordaron diseñar una estrategia interinstitucional con un doble propósito: iniciar una labor preventiva-promocional y mejorar las acciones correctivas. Posteriormente se incorporaron otras instituciones al proceso, como el nivel local del Ministerio de Salud -Área Rectora de Aguas Zarcas- y el IAFA.

En relación con acciones concretas, de acuerdo con la planificación establecida, hasta ahora se han realizado talleres sobre autoestima, trabajo en equipo y liderazgo comunitario, así como actividades de seguimiento a programas de Seguridad Comunitaria por parte del PANI y del Ministerio de Seguridad Pública, respectivamente, las cuales se están evaluando conjuntamente por las entidades participantes. Una vez finalizada la evaluación, se tiene proyectado que la Sede Regional Norte de la Defensoría realice actividades tendientes a es-

timular la participación ciudadana por parte de la comunidad.

Por su parte, se ha previsto también articular acciones con el Ministerio de Salud para programar charlas sobre temas atinentes a la niñez y la adolescencia, con madres y personas beneficiarias de la entrega de leche; coordinar con el Ministerio de Educación para reforzar y ampliar la atención de los padres y madres de familia en los talleres a padres; entre otras actividades.

- b. Deficiencias en la actuación del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

Durante el período en estudio, se reportaron algunas irregularidades en la actuación del nivel regional del PANI en relación con asuntos como el que se destaca seguidamente.

Una habitante de nacionalidad nicaragüense, que al momento de formular la denuncia no contaba con documentación personal, acudió a la Sede Regional Norte en enero de 2010 denunciando que en condiciones confusas le sustrajeron a su bebé de 45 días de nacido, a quien todavía amamantaba.

La habitante indicó que otra mujer sustrajo a su hijo y se presentó al Hospital San Carlos con el niño, razón por la cual solicitó apoyo de Trabajo Social de ese centro hospitalario, en donde le informaron que mientras se esclarecía quien era la madre del menor, el Patronato Nacional de la Infancia lo mantendría en un sitio para niños en riesgo dentro de la zona, denominado “Hogarcito San Juan Bosco”, ubicado a una distancia de 35 Km. respecto a la residencia de la denunciante.

A pesar de que la madre logró demostrar su maternidad en las horas siguientes, la oficina local del PANI le indicó que debía esperar al menos seis meses para que se cerrara el caso y le devolvieran la guarda crianza del menor, justificándose en la cantidad de expedientes circulantes.

La Defensora de los Habitantes gestionó una solución inmediata ante el Presidente Ejecutivo del PANI y dos días después el niño le fue devuelto a su madre.

Sin duda este caso evidencia deficiencias notables en la oficina regional del PANI, que condujeron a requerir la intervención de su más alto nivel directivo para solventar un trámite que debió realizarse con prontitud en el nivel local.

### c. Otras formas de intervención

Durante este año de labores, la Sede Regional Norte nuevamente ha reportado un importante dinamismo en la proyección hacia la comunidad, a través de su activa participación en múltiples redes interinstitucionales, de lo cual se da cuenta en los siguientes párrafos.

La oficina regional ha brindado sus instalaciones para albergar las reuniones mensuales de la Red Regional Norte contra la Violencia Intrafamiliar, integrada por 13 instituciones y grupos de mujeres. Entre las actividades realizadas por esta red con el acompañamiento de la Sede Regional Norte, cabe mencionar el III Festival de la Canción por la mujer Sancarleña, realizado en marzo de 2009 en el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer y en el que participaron 150 mujeres de todas las edades.

Asimismo, en mayo de 2009 esta red organizó una actividad para celebrar el Día de la Salud Integral de la Mujer; en agosto del mismo año se brindó una capacitación sobre la Ley contra la Violencia Doméstica y la Ley de Pensiones Alimentarias a mujeres de Cedral de Ciudad Quesada; en setiembre se participó en una marcha contra el abuso infantil y juvenil con la participación de estudiantes de primaria y secundaria; más adelante se organizó la celebración del Día de la No Violencia contra las Mujeres y en abril de 2010 se brindó capacitación en conjunto con la Defensoría de la Mujer, sobre el tema de hostigamiento sexual.

Por otra parte, la Sede Regional Norte ha participado activamente en el Consejo Ambiental del Área de Conservación Arenal Huetar Norte, en el que incluso opera como fiscal. Justamente, en atención a dicho cargo, durante el último año se brindó un informe a la Asamblea para dar cuentas de la gestión del Consejo, que se ha ocupado de dar seguimiento al Plan Anual de Trabajo del MINAET en la zona.

Otro espacio interinstitucional es la Red de Organizaciones de la Zona Norte, en la que participan directores y directoras de instituciones estatales con presencia en la región así como representantes de ONGs y la Pastoral Social de la Iglesia Católica. Como parte del trabajo de esta Red, en marzo de 2010 se realizó una Feria de Servicios Interinstitucionales en Boca Tapada de San Carlos, evento en el cual participó la Defensora de los Habitantes en un conversatorio con el Vicecanciller de la República sobre la navegación de costarricenses en el Río San Juan.

En dicho evento, la Defensora también se reunió con líderes comunales quienes le plantearon diversos problemas que afectan las posibilidades de desarrollo comunal<sup>6</sup>, de lo cual se abrieron sendos expedientes y en atención a lo cual se están realizando distintas acciones de seguimiento en la actualidad<sup>7</sup>.

## 5. Sede Regional Pacífico Central

La Sede Regional Pacífico Central, ubicada en la ciudad de Puntarenas, experimentó un notable incremento en la recepción y tramitación de denuncias durante el año 2009, lo que confirma su proyección hacia la comunidad de toda su región pero también la vulneración de derechos de las y los habitantes.

Seguidamente se reseñan algunos de los casos más emblemáticos conocidos por esa sede regional durante el período que analiza este Informe.

- a. Omisiones de la Municipalidad de Puntarenas en cuanto a la pronta atención de denuncias formuladas por las y los habitantes

Tal como es característico en todo el país, los gobiernos locales constituyen algunas de las entidades más denunciadas ante la Defensoría como consecuencia de su renuencia a responder oportunamente a las y los habitantes diversidad de solicitudes que les son formuladas, omisión que también se manifiesta reiteradamente en su relación con las sedes regionales y para el caso, con la regional Pacífico Central.

En un caso particular (solicitud de intervención N° 45314-2009), la Asociación de Desarrollo Integral de El Cocal denunció ante la Municipalidad de Puntarenas el inadecuado uso, por parte de un vecino, de un área destinada a Parque Infantil así como la realización de obras de construcción sin los

6 Entre los problemas planteados, cabe mencionar las limitaciones impuestas para utilizar el salón comunal por ubicarse en la margen del Río San Carlos, la ausencia de puestos de Migración en Boca del Río San Carlos, desconocimiento generalizado del fallo internacional sobre navegación en el Río San Juan y abusos de autoridades nicaragüenses, ausencia de puesto de Fuerza Pública en la comunidad, ausencia del MINAET en la zona, insatisfacción con los efectos que genera en la localidad la declaración del Refugio de Vida Silvestre Maquenque, entre otras.

7 Entre otras, para el mes de mayo de 2010 el Defensor Adjunto de los Habitantes visitó nuevamente la comunidad de Boca Tapada para moderar un diálogo con personeros de MINAET, en relación con las inquietudes vecinales sobre las limitaciones que supone para sus actividades socioeconómicas el Refugio de Vida Silvestre Maquenque, las que justamente condujeron a la apertura de una investigación de oficio por parte de la Defensoría.

respectivos permisos. A pesar de esto, y de que la denuncia se reiteró en tres ocasiones más, transcurrieron ocho meses sin que el Gobierno Local realizara las acciones necesarias para resolver lo correspondiente.

A partir de lo anterior, la Sede Regional solicitó al Ingeniero Municipal el informe de Ley correspondiente. Al respecto, bastó esta comunicación inicial para que la corporación municipal realizara las diligencias y coordinaciones internas para atender la denuncia y solucionar la problemática.

El caso en cuestión demuestra, por una parte, la desidia de las autoridades municipales para atender de manera oportuna las legítimas solicitudes de las y los municipales, aún cuando se trate de asuntos relativamente sencillos de resolver. También confirma el ejercicio de la magistratura de influencia por parte de la Defensoría a través de sus sedes regionales, aunque resulte cuestionable que la Municipalidad proceda a atender denuncias ciudadanas solamente a partir de la intervención de este órgano de control, lo que constituye una vulneración al derecho de todas y todos los habitantes en relación con la petición y pronta resolución, de la que se derivan otros tipos de violaciones.

b. Deficiencias en la prestación de servicios por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, que afectan el derecho de acceso a la salud

Otra problemática denunciada ante la sede regional tiene que ver con la deficiente atención que en algunos ámbitos brinda el nivel regional de la Caja Costarricense de Seguro Social. Particularmente, las denuncias se refieren al retraso significativo en la atención de pacientes, incluyendo la programación y realización de cirugías.

Un caso ilustrativo es el que origina la Solicitud de Intervención N° 45312-2009, en el que una mujer denuncia que en 2006 fue operada del ojo derecho en el Hospital Monseñor Sanabria, tras lo cual empeoró su capacidad de visión y experimentó un fuerte dolor ocasionado por un punto de sutura y formación de edemas, por lo cual recurrió nuevamente al nosocomio el cual le programó una cita para varios meses después, pero únicamente para diagnosticar su problema –cosa que ya había hecho un especialista privado- y remitirla a la Clínica de Especialidades Oftalmológicas del Hospital México en cita programada para dentro de un año y medio.

En dicha Clínica de Especialidades fue valorada el 16 de junio de 2008 y anotada en una lista de espera para transplante de córnea, respecto a lo cual

transcurrió un año sin recibir ningún tipo de información. A partir de la intervención de la Defensoría, la Dirección de la Clínica Oftalmológica agilizó la programación de una cirugía que fue finalmente realizada en setiembre de 2009.

A pesar de que el caso se resolvió a partir de la intervención de la Defensoría, por medio de su sede regional, la interesada debió esperar por espacio de año y tres meses para que su operación fuese programada y realizada, lo que resulta violatorio a los derechos fundamentales de los administrados y constituye una clara inobservancia de los principios elementales de calidad y eficiencia en la prestación del Servicio Público por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

En otro orden de ideas, corresponde reseñar la continua violación de derechos a las y los habitantes que solicitan una pensión del Régimen No Contributivo, a causa de la dilación excesiva en el procedimiento, principalmente en cuanto a la realización del estudio social que sirve de base para la valorar la adjudicación del beneficio, lo que entre otras cosas revela una carencia de recurso humano para realizar tan importante tarea y una falta de planificación para incluir en la programación presupuestaria los recursos que permitan abrir las respectivas plazas.

c. Dilación en trámites administrativos por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

Otra fuente de denuncias en la Región Pacífico Central tiene que ver con distinto tipo de servicios brindados por parte del AyA, los que entre otras cosas, revelan desórdenes importantes en los procesos de cobro.

Un caso que ilustra la disconformidad de los habitantes con el proceder de esa institución, está contenido en la Solicitud de Intervención N° 43055-2009, en la que un habitante denuncia que el AyA le cobra recibos de hace más de 10 años a pesar de que adquirió la propiedad hace tan sólo dos. En este caso, el habitante acude a la Defensoría porque el AyA no sólo le cobró recibos que en su momento no pagaron los anteriores dueños sino que le embargó la propiedad por falta de pago, y ni siquiera respondió la solicitud de aclaración formulada por el habitante meses atrás en relación con este asunto.

La Sede Regional, realizó las acciones necesarias ante la Oficina Regional y la Asesoría Jurídica del AYA a efectos de conocer las razones de lo actuado

por la entidad, a partir de lo cual el ente resolvió los requerimientos del habitante y en febrero de 2010 comunicó la prescripción de gran parte de sus obligaciones.

Este caso pone de manifiesto la afectación a los derechos de las y los habitantes como consecuencia de una inadecuada gestión de cobros por parte del AyA, así como la desidia de algunos de sus funcionarios por responder oportunamente las aclaraciones planteadas por los habitantes en defensa de sus derechos.

#### d. Otras formas de Intervención

Como complemento al trámite de denuncias recibidas, durante el período analizado la Sede Regional Pacífico Central ha desarrollado una activa agenda de promoción y divulgación de derechos y de proyección institucional en su área de competencia. Seguidamente se refieren algunas de las actividades más importantes realizadas por esta oficina.

En el período analizado, la Sede Regional participó en varias comisiones interinstitucionales tales como la Comisión Municipal Interinstitucional de Niñez y Adolescencia, en la cual se acordó realizar un estudio para identificar necesidades y limitaciones con miras a garantizar la satisfacción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, valorar la capacidad institucional del cantón e instruir a las Asociaciones de Desarrollo sobre las competencias de las instituciones con presencia en la zona, con el fin de abordar, con carácter sistémico, el conjunto de problemáticas que fueron identificadas durante el inicio del proceso.

Por su parte, el 29 de mayo de 2009 la oficina regional participó en el “Día Nacional de las Personas con Discapacidad”, con ocasión del cual se organizó una marcha así como una mesa redonda en la que las instituciones competentes rindieron cuentas a la comunidad en relación con los recursos invertidos en el cumplimiento de la Ley 7600.

Otra importante actividad tuvo lugar en el marco del 61 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con ocasión del cual la Sede Regional organizó un concurso de dibujo bajo el lema “Derechos Humanos”, en el cual se contó con la participación de estudiantes de sexto grado de las escuelas Mora y Cañas, Delia Urbina, Nuestra Señora de Sión y El Carmen, todas ubicadas en el centro de Puntarenas. Como parte del certamen, cada centro educativo realizó una selección a lo interno con el fin de elegir tres dibujos que representaron a la institución, y el 09 de diciembre se realizó

un acto de premiación en la Explanada de la Plaza del Pacífico, donde se expusieron los dibujos y se concedieron premios, trofeos y certificados a las y los concursantes y a sus centros educativos.

En el concurso de dibujo se involucró la participación, como jurados, de representantes del Patronato Nacional de la Infancia, Ministerio de Educación Pública, Municipalidad de Puntarenas, Casa de la Cultura y un Profesional en Artes Plásticas. La positiva experiencia y el nivel de participación de la comunidad, invitan a plantear ejercicios similares en otros puntos de la Región Pacífico Central para conmemorar el Día Universal de los Derechos Humanos en diciembre de 2010.

Adicionalmente, conviene destacar en este apartado el proceso de coordinación emprendido por la sede regional con la Gerencia Regional del IMAS, la cual ha permitido resolver de forma ágil y expedita las denuncias presentadas por las y los habitantes, referentes a la dilación en los procedimientos de adjudicación de beneficios, situación que obedece, en parte, a los insuficientes recursos humanos asignados para complementar la labor que realiza esa institución.

## 6. Sede Regional Sur

La Sede Regional Sur, ubicada en Ciudad Neilly, constituye la oficina regional más joven de la Defensoría. Como parte del proceso de consolidación en su área de competencia, durante el período que analiza este Informe conoció y tramitó denuncias relacionadas con temas de notable impacto regional, tal como se reseña seguidamente.

Antes de referir los casos más emblemáticos que la Sede Regional ha tramitado, conviene señalar que en general la mayoría de denuncias recibidas tienen relación directa con la pobreza y situaciones de exclusión social que experimenta una parte significativa de la población, a lo que se suma la lejanía con respecto a centros de toma de decisión a nivel nacional e incluso regional.

#### a. Deficiencias reiteradas en el otorgamiento de becas

Entre las denuncias más comunes que recibe la Sede Regional, se puede mencionar la queja contra la gestión por parte del IMAS en relación con el proceso que conduce a otorgar las transferencias del programa Avancemos. Entre otros aspectos, las y los habitantes denuncian que el IMAS no les informa sobre el curso del trámite y mucho menos sobre

su resultado, por lo que deben estar preguntando y aún así las respuestas suelen ser esquivas.

Asimismo, las denuncias refieren al plazo excesivo que se toma el IMAS para que sus trabajadores sociales visiten a las familias y procedan a levantar la Ficha de Información Social (FIS), requerimiento indispensable para valorar la concesión del subsidio. Por su parte, las y los habitantes también se han quejado de que el IMAS les ha solicitado presentar por segunda vez ciertos documentos, dado que el propio instituto los ha extraviado.

Ante dichas omisiones, la Sede Regional Sur solicita a la Gerencia Regional Brunca del IMAS informar sobre las acciones realizadas y generalmente la respuesta viene acompañada de la concesión del beneficio a las y los solicitantes. No obstante, el IMAS también alega escasez de personal para realizar los trámites de forma más expedita, así como una fuerte limitación de recursos para satisfacer todas las demandas que le son formuladas.

- b. Reiterada violación al derecho de petición y pronta respuesta por parte de las municipalidades de Golfito, Corredores y Coto Brus.

Tal como lo ha documentado la Defensoría en anteriores Informes Anuales, la violación del derecho a obtener pronta respuesta por parte de la Administración trae consigo la vulneración de otros derechos e intereses. Para el análisis que ocupa a este Informe, se desean destacar las respectivas omisiones en que sistemáticamente incurren las municipalidades de Golfito, Corredores y Coto Brus.

En efecto, los respectivos Alcaldes han sido reuñentes no sólo a rectificar sus actuaciones, sino a responder siquiera las solicitudes de informe que le plantea la sede regional. Por supuesto, dicha actitud limita el ejercicio de las labores de defensa de derechos que corresponde realizar a la Defensoría.

Casos concretos que se han presentado ante la Sede Regional Sur, tienen que ver por ejemplo con la falta de construcción de puentes en el cantón de Coto Brus, destinados a que las y los escolares transiten en su camino a los centros educativos. A pesar de la insistencia de la oficina regional, la Municipalidad no ha realizado las obras.

- c. Deficiencias en el proceso de otorgamiento de pensiones del Régimen No Contributivo

Otro tipo de denuncias muy frecuentes son las relacionadas con el otorgamiento de pensiones del RNC. En este caso, el malestar de las y los habi-

tantes se dirige contra el nivel regional de la CCSS, que incurre en una continua omisión de respuesta respecto al trámite de cada solicitud. En muchos casos, se denuncia la lentitud en la visita de trabajadores sociales de la CCSS a las viviendas de los solicitantes, con el fin de valorar el otorgamiento del auxilio; en otros casos, es frecuente la denuncia contra el plazo excesivo que toma a la CCSS resolver los recursos de apelación.

Ante tales denuncias, y los requerimientos de la sede regional, la CCSS suele alegar la escasez de trabajadores sociales y el exceso de solicitudes de pensión, aunque también ha señalado que los casos de la Defensoría han llegado a constituir “una prioridad” en su atención. Sin duda, la escasez de trabajadores sociales para visitar y valorar la concesión de pensiones, constituye una excusa reiterada todos los años, y un problema real al que no se le ha querido enfrentar.

- d. Otras formas de intervención

La Sede Regional Sur también ha emprendido diversas actividades para promocionar los Derechos Humanos y para consolidarse en su área de competencia, y su participación en diversas redes interinstitucionales ha sido especialmente activa. Seguidamente se documentan algunas de sus actividades de proyección institucional.

La Sede Regional Sur ha participado activamente en el Comité Local de Emergencias de Corredores en calidad de ente observador, en cuyo seno ha impartido capacitaciones sobre vías de evacuación, y ha asumido varias denuncias por presunta omisión por parte de las unidades ejecutoras o de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en la zona. Quizás el principal valor agregado que se percibe como resultado de la vinculación entre la Sede Regional Sur y el CLE, es la posibilidad de coordinar acciones entre las instituciones públicas, empresa privada y sociedad civil, con el fin de unir esfuerzos y optimizar resultados.

Por su parte, la sede regional ha participado en el Comité Interinstitucional para la promoción de la Seguridad Ciudadana en Corredores. El trabajo desarrollado en este comité apunta en dos vías, por una parte, el desarrollo de actitudes y prácticas entre la población para consolidar una cultura de prevención en materia de seguridad comunitaria, que incluya una organización y participación activa de las comunidades. Por otra, se intenta generar entre las y los oficiales de la Fuerza Pública un sentido de pertenencia institucional mediante el fortale-

cimiento de determinados valores, que coadyuven en la formación de una cultura de servicio hacia la comunidad.

En el marco de este Comité, se está trabajando con un grupo piloto compuesto por 28 oficiales, a quienes se les imparte un Taller de Capacitación-Sensibilización que incluye temas como autoestima, corrupción, prestación de servicios de calidad, hostigamiento sexual y laboral, perspectiva de género, entre otros. Paralelamente, se está trabajando en la capacitación a grupos organizados del cantón en el tema de seguridad ciudadana.

Otro espacio en que se participa es la Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar de Corredores. El propósito de esta Red, es propiciar una intervención integral en la atención de las personas víctimas de violencia intrafamiliar, así como la coordinación de acciones para promocionar una convivencia familiar armónica.

Finalmente, en cuanto a la Red Interinstitucional de Explotación Sexual Comercial Infantil de Corredores, se realiza una coordinación interinstitucional para la protección integral, oportuna y efectiva, de las personas menores de edad y las víctimas reales y potenciales de explotación sexual comercial. En el marco de esta Red, se tiene previsto centrar el trabajo en la intervención conjunta de casos recibidos y atendidos por el PANI, institución que a través de la red comunica y solicita el apoyo a las demás entidades en sus respectivos ámbitos de competencia, así como efectuar charlas en los diferentes centros educativos de la zona.

Como corolario, cabe afirmar que la tarea de promover la participación en los procesos que se gestan para el bienestar de todas y todos, es uno de los principales desafíos a los que se enfrenta esta Sede Regional, lo que exige que su labor sea más creativa, efectiva y diligente.



# Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos

La experiencia acumulada durante los últimos cuatro años, ha permitido a la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes, la diversificación y profundización de su trabajo, con base en la experiencia acumulada de casi quince años de funcionamiento continuo y a partir de una labor dedicada del equipo de profesionales que laboran en la Dirección.

La labor de la Dirección de Promoción y Divulgación se ha fortalecido al responder a los principios establecidos en el Plan de Acción del Programa Mundial para la educación en derechos humanos, establecido en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/59/525/Rev.1).

Desde ese punto de vista, la Dirección de Promoción y Divulgación se ha convertido en un verdadero órgano de educación en derechos humanos, con especialidad en procesos de educación no formal e informal. La madurez institucional ha llevado a la consolidación de esta Dirección, que hoy día ejecuta en sus acciones permanentes, aproximadamente una cuarta parte de las actividades institucionales.

Durante los últimos cuatro años, la Dirección de Promoción y Divulgación ha continuado su trabajo en tres áreas estratégicas, a saber:

- I. Educación en derechos humanos para niños, niñas y adolescentes
- II. Procesos de capacitación en instituciones públicas y en comunidades nacionales
- III. Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos.

## **a. Programa Capacitación y formación en derechos humanos**

Durante el 2009, se diseñaron, programaron y ejecutaron actividades en materia de promoción de derechos dirigidas a la población y al trabajo articulado con las instituciones y la sociedad civil.

Se puso un especial énfasis al sector educativo, se constituyó un proceso con el fin de lograr un modelo de atención a personas menores de edad, de I y II ciclo.

El siguiente cuadro presenta el resumen de la población participante en las actividades de capacitación de acuerdo al eje temático. Es importante aclarar que la organización de la información por eje temático no excluye el tratamiento integral sobre aspectos de exclusión, discriminación a que son sometidos distintos grupos de la población por la sociedad en su conjunto por lo contrario son actividades que se retoman en el análisis de los distintos procesos de acompañamiento y mediación, en el cual se identifican indicadores cualitativos de impacto. El eje temático de Derechos Humanos Educación, se convierte en uno de los ejes centrales de las acciones desarrolladas por esta Dirección concentrando 1289 participantes.

## Participantes por eje temático en actividades de capacitación Mayo 2009 – Mayo 2010

Eje temático	N°. Participantes
<b>Total</b>	<b>1949</b>
Derechos Humanos y Discapacidad	88
Derechos Humanos, Niñez y Juventud	34
Derechos y Educación	1289
Género y Violencia	151
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	379
Salud y Ambiente	8

A continuación se presenta un resumen estadístico de actividades de capacitación, coordinación y organización realizadas durante el periodo del 2009.

## Participantes por Región, en actividades de capacitación, coordinación y organización.

	Capacitación	Coordinación y Organización	Total
<b>Total</b>	<b>1949</b>	<b>1054</b>	<b>3003</b>
Atlántica	200	12	212
Brunca	77	78	155
Central	1429	913	2342
Chorotega	59	19	78
Norte	119	16	135
Pacífico Central	65	16	81

Se observa en este cuadro, una cobertura geográfica de actividades de capacitación y número de participantes por regiones junto con actividades de coordinación y organización durante este período, se focalizó el accionar en la Región Chorotega. Tuvo una cobertura total de 3003 personas, con una participación de 1949 en actividades de capacitación acompañamiento y seguimiento de procesos y 1054 en actividades de coordinación y organización, en todo el territorio nacional.

## Resumen de actividad por Región.

Región	Número de Actividades
<b>Total</b>	<b>241</b>
Atlántica	8
Brunca	12
Central	201
Chorotega	7
Norte	9
Pacífico Central	4

Este cuadro presenta un resumen del total de 241 actividades realizadas durante el período que nos corresponde, de acuerdo a la regionalización del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Como se puede observar la mayor cantidad de actividades se realizaron en la Región Central (Gran Área Metropolitana) obedeciendo fundamentalmente a una estrategia de intervención que define procesos de acompañamiento a niños y niñas de segundo ciclo en la estimulación del conocimiento sobre los derechos humanos, hay que tener presente además que la Región Central concentra la mayoría de la población del país.

En el marco de este programa, se realizaron distintas actividades como talleres,

Ferias y procesos de capacitación que significó un despliegue de atención a las y los usuarios. Destacan

### Proyecto Aprendiendo a convivir

**“Queremos que nos cumplan lo que dicen”**  
(Escrito por un estudiante)

Se trabajo con niños, niñas, docentes, padres y madres de 17 escuelas, las escuelas involucradas se ubican en su mayoría en zonas de atención prioritaria cuyo común denominador es ser una barriada o comunidad en contextos tradicionalmente excluidos, donde han persistido problemas de deserción, de agresión familiar, de violencia doméstica, entre otros.

Acercarse a trabajar en estas realidades significó hallar alianzas y asideros en todos los actores sociales, algunos de ellos sin sentido de pertenencia y sin esperanza. El objetivo de la educación en derechos humanos es el esclarecimiento, identificación de su ejercicio y vivencia de los derechos en el entorno familiar, escolar y comunidad. El proceso puso en evidencia distintos matices y estados de

violación de derechos, entre ellos el derecho a la educación.

Señala el Programa Estado de la Nación que por cada año perdido se pierde un 15% de probabilidad de no salir de la pobreza y las “pérdidas” futuras para grupos poblacionales que no reciben una educación de calidad no se ha cuantificado en Costa Rica. Cada año perdido o la menor calidad educativa constituye una flagrante violación de derechos, sin embargo desde la mirada de los y las niñas no llegan a visualizarla, pero si trazan el camino para identificarla como tal.

En los diagnósticos y cartas de derechos las niñas y los niños manifiestan que carecen de adecuada infraestructura, que los horarios no permiten una adecuada protección a sus derechos infantiles, señalan algunos la aspiración de comedores, de clases de cómputo, de especialidades como educación física o educación plástica, con esto visibilizan la presencia de importantes brechas educativas, que pueden ser abismales, profundas e implacables si esto se analizara en términos de diferencias de aprendizajes.

Cómo ayudar a mejorar la convivencia, cómo mejorar la participación, la comunicación y las relaciones entre todos y todas las involucradas ante un entorno de agresión. Cómo buscar que los y las estudiantes sean los protagonistas del cambio en un entorno de agresión, de pobreza, discriminación y violencia.

A pesar de ese entorno, es de rescatar que el proceso se centró en la sensibilización sobre los derechos humanos, extendiendo con ello sus resultados a los padres y madres, a los y las docentes y particularmente al entorno para fortalecer como meta final, la participación de la ciudadanía en la construcción de redes sociales dentro del tejido social de esas comunidades para construir desde la mirada infantil, las categorías y cualidades de lo que consideraban derechos humanos y como en el ejercicio se les facilitaba o detenía la calidad de vida y como entendían el entorno dentro del cual vivían. No se puede entender la violación de los derechos humanos pero si se pudo situar dentro de cada experiencia, su entorno legitimador y satisfactorio de sus aspiraciones y gratificaciones.

La escuela es para casi todos los grupos atendidos un nicho referente, un espacio protector, el lugar en donde se encuentran mis mejores momentos. Los referentes de deserción escolar, de ausentismo docente, la carencia de recursos didácticos, la repitencia, en estas escuelas de carácter prioritario, el hecho de que cuentan con “*equipos interdiscipli-*

*narios*” amplían las oportunidades de no retrasarse en el aula, de no perder el curso, de contar con apoyos. El PRIM así como los cursos docentes para mantenimiento de la calidad profesional son dos herramientas importantísimas de la propuesta del PROMECUM que aun se mantienen.

Los conflictos y la vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos, fueron identificados por los mismos estudiantes a través de distintas metodologías de los equipos de trabajo de la Defensoría de los Habitantes en la escuela, en la comunidad y en las familias.

De acuerdo a lo planteado por los estudiantes puede visualizarse grandes distanciamiento entre los y las estudiantes, entre estos y la escuela, sus familias y la comunidad. En algunos casos el distanciamiento es tal que pareciera que nos enfrentamos a dos mundos cuyas dinámicas poseen conflictos tan profundos que no pueden encontrarse.

Es en las nuevas miradas en donde al ampliar el marco de acción de los derechos humanos para los niños y niñas tiene la especial virtud de que forman parte de su vida cotidiana y por ello es que los reconocen, los entienden y les gustaría practicarlos. La búsqueda de una seguridad ciudadana se va a convertir en el largo plazo del ejercicio de vivir la vida, en la seguridad humana indispensable e interdisciplinaria, que desde la demanda de los derechos humanos que hacen los ellos y ellas en sus escuelas, pone en el tapete el papel de nuevo cuño que deberemos para humanizar los derechos humanos. A continuación un diagnóstico de necesidades visto desde las y los niños (se seleccionan cuatro escuelas rurales y tres escuelas urbanas.

Institución educativa	Problemas detectados por los niños y las niñas en el entorno escolar y la familia
Esc. Lomas del Río (escuela urbana: Pavas)	<p>Injusticias, represalias (tiene entre ojos algunos estudiantes)  Ausentismo de los docentes (pérdida de recreos)  Materia que entra en los exámenes no se vio en clase  Los docentes no explican bien la materia  Abuso de autoridad (docentes y junta directiva)  Mucho cambio de docentes  Preferencias de los docentes</p>
Esc. Republica Argentina (escuela urbana; Barrio México)	<p>No hay espacios para jugar  Basura suciedad y malos olores  Problemas de drogadicción  Necesidad de protección  Deterioro social  Inseguridad  “Policías hablan con mujeres en lugar de dar protección, cobran plata y maltratan a la gente y no llegan cuando se les llama.”</p>
Esc. Corazón de Jesús (escuela rural: Liberia)	<p>Miedo al abuso sexual  Miedo a contestar el teléfono  Miedo a ser secuestrados  Miedo al carro negro  Miedo a ser agredidos o asesinados  Mucha violencia (machetes, palos, pedradas, armas)  Daños a la propiedad  Robos en la escuela  Sienten confianza de contarles problemas a algunas personas de la escuela  No se sienten seguros en la escuela</p>
Esc. José Francisco Pérez Muñoz (escuela rural: Esparza)	<p>Acceso a la Escuela  Ante inundaciones se limitan los espacios de acceso a al escuela  Cuando se desborda el río el camino queda inaccesible  La calle de la entrada principal es muy peligrosa  Con mallas han limitado el acceso a los lugares por los que se acostumbraba ingresar.  Espacios de recreación: (Se los han prometido)  Por inundaciones se hace un barreal / limita los espacios de recreación  No hay zonas verdes  Escasez de parques comunales  Poco espacio para jugar  Pollos para recreos  Plaza con zacate  Soda  Cancha de futbol sin terminar  Cancha de basket sin terminar  Inseguridad  A pesar de que se intenta mantener un perímetro protegido para las niñas y niños en la escuela  Hay huecos en las mallasEl portón principal permanece abierto  No entienden que no abran los portones alternos por los que acostumbraban a entrar.  Otros problemas del centro educativo  Pocas sillas y mesas (no hay suficientes)</p>

<p>Esc. Antonio José de Sucre (escuela urbana: La Uruca)</p>	<p>Problemas en la escuela  En la escuela se clasificaron 7 grandes temas: Diferentes manifestaciones de violencia, violencia por mayor edad o tamaño, violencia por género, problemas en el bus, basura y problemas con la disciplina, tanto por mal comportamiento, como por mal manejo por parte del personal docente, y finalmente, sugerencias de ¿qué hacer?  Diferentes manifestaciones de Violencia  Hay muchos pleitos  Algunos nos tiran escupas  “Mucha gente pasa en grupo dando vueltas pero no por caminar sin por molestar a los demás”  Pandillas (dentro de la escuela)  Apodos  Maltrato de palabra  Se burlan de los demás  “Y que me molesten porque tengo las orejas grandes”  Violencia por mayor edad o tamaño  Los de sexto golpean a los más pequeños  “Los más grandes se burlan de los más pequeños”  Entre los mismos compañeros también  “Me molesta que los de 6to grado no nos dejen jugar bola a los de cuarto grado”  Violencia por género  Los hombres no dejan que las mujeres jueguen  Les hacen zancadillas  El chofer nos deja solos  A veces solo les para a los de sexto en la pulpería  Basura  Tiran basura  “tiran basura tanto en las gradas como entre ellas (vasos desechables, huesos de pollo que venden en la soda y empaques de galletas”  Manejo de la disciplina  Mal comportamiento de niños y niñas  Mal manejo por parte del personal docente y administrativo  La profesora dice “es problema de ustedes” / No ayuda a resolver los problemas  La maestra nos responde “qué me importa”  “Algunas maestras dicen “es problema de usted” y no ayudan a resolver el problema o los problemas”  “La maestra dice que es nuestro problema, pero a veces se ocupa la ayuda de ella para resolverlo (...) también es un problema escolar”  “Me molesta que el Director no haga nada cuando él está en la cancha y los de sexto molestan y pegan bolazos a propósito y nos tiran escupa”  “Que el Director grite cuando nos regaña”  “Que los profesores se desquiten el enojo con nosotros”  “Quiero que ustedes también cambien quiero que nos presten más atención”</p>
<p>Esc. Carmen Lyra Escuela rural en Turrialba</p>	<p>Falta de conserjes  Venta de alimentos contaminados  No hay espacio para jugar  En invierno se llena de barro  Servicios sanitarios muy sucios  Pupitres muy deteriorados.  Carecen de biblioteca</p>

Esc. La Colina  Escuela rural en Limón	La escuela siempre se inunda. No hay donde jugar No hay play No hay gimnasio No hay pupitres
--	--

Fuente: elaboración propia, 2010.

## Publicaciones e investigaciones

El libro “Hacer visible lo Invisible”, en conjunto con la Dirección Defensoría de la Mujeres, se publicó el libro “Hacer visible lo Invisible”, con casos de defensa de los derechos de las mujeres. Esta publicación permite poner al alcance de importantes grupos de población los mecanismos y formas para la superación de las violaciones a los derechos de las mujeres.

El proceso de investigación-acción con el Departamento de Educación de personas jóvenes y adultas (EDPJA)

## Asesorías e incidencia política

### Protocolo Interinstitucional de atención de víctimas de violación, para aplicación de tratamiento retro / viral en las primeras 72 horas

Desde principios del año 2008, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Poder Judicial requirieron la participación de la Defensoría en un proceso de confección de protocolo, que respondiera de manera integral e interinstitucional a la atención a víctimas de violación, para la aplicación de tratamiento retroviral antes de cumplir las 72 horas después de la agresión.

Después de una violación sexual, la profilaxis post exposición por el virus de la inmunodeficiencia humana VIH, es una forma de prevención secundaria de la infección; la cual consiste en la administración de fármacos antirretrovirales por un período de tiempo determinado. Se ha comprobado que es posible prevenir y controlar la infección durante el período que transcurre entre la exposición y el desarrollo de esta infección. Sin embargo se logró identificar en la ruta crítica desde que se antepone la denuncia hasta que se hace efectiva la administración del fármaco, falta de articulación entre las instancias involucradas, desconocimiento de la existencia de los fármacos antirretrovirales, así como unidad en

los procedimientos y coordinación interinstitucional, factores que inciden en el desaprovechamiento de la oportunidad de 72 horas para la efectividad del tratamiento.

A lo interno de la Defensoría se coordinan acciones entre las Direcciones de Calidad de Vida, Mujer, Niñez y Adolescencia, así como de Promoción y Divulgación, sumándose como equipo de trabajo integral a la construcción de dicho modelo, pero además, con miras a un proceso de capacitación masivo a funcionarios y funcionarias de distintas instituciones. El proceso en su conjunto buscó fortalecer el trabajo colaborativo interinstitucional para la atención de mujeres y hombres víctimas de violación sexual con oportunidad y calidad en las etapas de primeros auxilios e intervención en crisis. Se integraron en este esfuerzo distintas instancias de la CCSS (Unidad de Control y Prevención del VIH-SIDA, los Hospitales México, Calderón Guardia, de Turrialba y de Liberia, entre otros), varios Departamentos del Poder Judicial (Secretaría de Género, Área Administrativa, Unidad de Delitos Sexuales de la Fiscalía, Organismo de Investigación Judicial, Departamentos de Trabajo Social y Psicología), INAMU, PANI, Cruz Roja, 911 y Fuerza Pública.

El producto de este proceso constituye un Protocolo estándar interinstitucional, que describe los procedimientos técnicos-operativos para la atención integral e integrada con criterio de emergencia: **“Protocolo interinstitucional de atención integral a víctimas de violación sexual (primeras 72 horas de ocurrido el evento)”**.

Sobre este instrumento se coordinan para el año 2010, capacitaciones dirigidas a funcionarios y funcionarias de la CCSS, Poder Judicial y Fuerza Pública a nivel nacional, para la incorporación efectiva de los procedimientos integrales e interinstitucionales que permitan una intervención oportuna de los casos en cualquier parte del país.

## Campaña Regional de Educación y Explotación Laboral Infantil

Como parte de la labor de defensa y promoción de esta Defensoría y en el marco de las acciones que se desarrollan a nivel regional por parte de las Defensorías y Procuradurías de Derechos Humanos de Centroamérica, Belice y Panamá, se trabajó una campaña, en procura de sensibilizar a la población en general, sobre la necesidad de garantizar la permanencia de los niños y niñas en las aulas y a recibir una educación de calidad; esto frente a la amenaza de deserción del sistema educativo por diversas razones, pero en especial, por motivo de la explotación laboral infantil.

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), instancia regional que reúne a los procuradores y defensores de derechos humanos del área centroamericana y que opera con la secretaría técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ha priorizado dentro de sus ejes de trabajo la educación y aprendizaje de los derechos humanos como elemento estratégico para el desarrollo de una cultura de paz y tolerancia.

En febrero del año 2009 se realiza un relanzamiento de la campaña educativa bajo el lema “Mi tarea es aprender, no trabajar”, esta vez en conjunto con la Municipalidad de San José y el Ministerio de Educación. Para ello se colocaron “mupis” en la Avenida Central, con la proyección de una distribución mayor en otros sectores de la capital; esto con el objetivo de generar conciencia frente a la amenaza de la deserción y expulsión del sistema educativo de los y las estudiantes. Adicionalmente, el tema estuvo durante todo el año en la portada de la página WEB institucional de la Defensoría.

Además del despliegue visual por medio de “mupis” y en la WEB, se han distribuido más de 1.000 afiches de sensibilización, principalmente a escuelas de atención prioritaria del Gran Área Metropolitana, así como de diferentes zonas del país en coordinación con las Oficinas Regionales de la zona Sur, Norte, Atlántica, Pacífico Central y Chorotega; igualmente a instituciones y organizaciones relacionadas el tema, en coordinación con el Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia, cuya coordinación está a cargo de la Defensoría.

En algunos de los centros educativos se desarrollaron acciones de capacitación, dirigidas a toda la comunidad educativa; igualmente con el concurso de las oficinas regionales de la Defensoría de los

Habitantes, el Ministerio de Educación y otros municipios; con ello se ha buscado la sensibilización de la población en general sobre la necesidad de garantizar la permanencia de los niños y niñas en las aulas, a recibir una educación de calidad y evitar la explotación laboral infantil. Se enfatizó en todo momento en la escuela como un lugar seguro para que las personas menores de edad se desarrollen de manera integral, recordando que en Costa Rica la ley prohíbe que las personas menores de 15 años trabajen, sino más bien se dediquen al estudio y a la recreación. Se logró identificar en los centros educativos prácticas que estimulan y propician la expulsión, como son la aplicación de sanciones disciplinarias desproporcionadas y en total desconocimiento del debido proceso, falta de aplicación oportuna de adecuaciones curriculares en aquellos casos que se requieren, además de letargo en la entrega de becas escolares.

## Consolidación del teatro Ibsen y los derechos humanos

El principal reto a nivel teatral que se enfrentó fue la planeación y realización de dos montajes teatrales muy diferentes en su complejidad y necesidades con el re-montaje de la obra “*Un enemigo del Pueblo*”, y de la obra *Casa de Muñecas*.

Dentro de la planificación 2009, se contemplaron varias actividades cuyo fin era propiciar un espacio de reflexión sobre los derechos humanos a partir de las puestas en escena de “*Un Enemigo del Pueblo*” y “*Casa de Muñecas*”. Una de estas actividades consistía en el establecimiento de nuevos acuerdos de colaboración con colegios, pero además, con instituciones externas al proyecto que estuviesen interesados en realizar acciones comunes con la Defensoría. Por lo cual, al iniciar el año, el Equipo del Proyecto Ibsen se dio a la tarea de enlistar posibles instituciones para la gestión de alianzas.

Finalmente, la lista de colegios participantes en el proceso 2009 quedó constituida por 36 colegios de las zonas de Cartago, Heredia, San José, Puntarenas y Limón.

Lista de colegios participantes en el 2009:

1. Liceo Santa Teresita
2. Liceo Hernán Vargas Ramírez
3. Colegio Presbítero Enrique Menzel
4. Liceo Coronel Manuel Argüello
5. Colegio Máximo Quesada
6. CTP Turrubares
7. CTP La Gloria
8. CTP Dos Cercas
9. Liceo de Ciudad Colón
10. CTP Puntarenas
11. Liceo Diurno de Esparza
12. CTP San Juan Sur
13. Liceo de Puriscal
14. Liceo Emiliano Odio
15. Liceo Diurno José Martí
16. Liceo de Heredia
17. Liceo Los Lagos
18. Oratorio Don Bosco
19. Liceo de Purrál
20. Colegio Clodomiro Picado Twight
21. Liceo de Higuito
22. Liceo Teodoro Picado
23. CTP de Acosta
24. IEGB Juan Calderón Valverde
25. Liceo de Moravia
26. UP México
27. Liceo de Santa Ana
28. Liceo Nuevo de Limón
29. Liceo Manuel Emilio Rodríguez
30. Liceo de Tabarcia
31. UP Fidel Tristán
32. Colegio Enrique Malavassi Vargas
33. Liceo Vargas Calvo
34. Anastasio Alfaro
35. Colegio Diurno de Limón
36. CTP Puriscal

*cativos de los diferentes niveles del MEP”  
(Liceo de Santa Ana)*

*“El proyecto Ibsen se ha convertido en un aliado estratégico para la institución y gracias a su aporte hemos podido diversificar la dinámica institucional en beneficio de nuestros estudiantes”. (CTP Dos Cercas)*

*“...los chicos que han participado en los talleres tienen un cambio de actitud positiva, para el cole ha sido muy valioso sirve para canalizar el estrés”. (Liceo de Higuito)*

*“En sí, el proyecto IBSEN vino a llenar un vacío que existía en los programas edu-*

# Análisis Estadístico de la Intervención Institucional en la Defensa de Derechos Humanos Año 2009

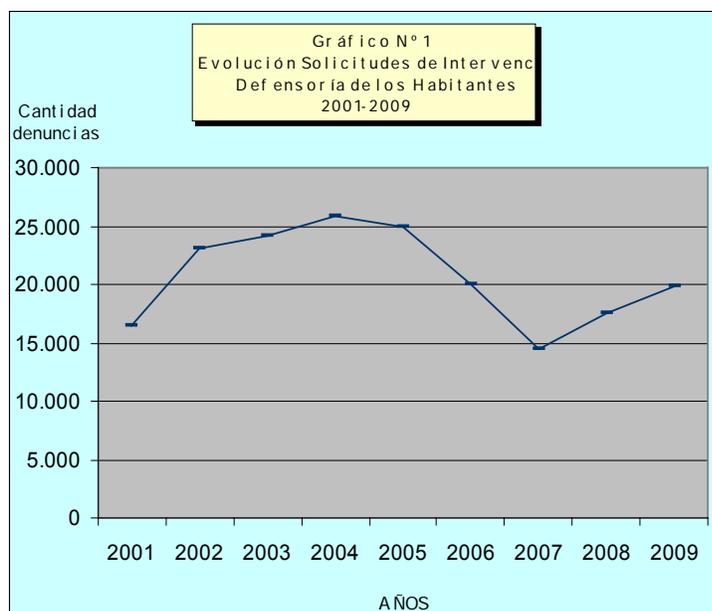
La protección de los derechos e intereses de los y las habitantes de la República, conforme con el mandato institucional, se realiza mediante la promoción y la defensa de los derechos de las personas. En este apartado, se realizará un análisis del comportamiento de las acciones de defensa que se tramitan mediante las Solicitudes de Intervención (SI) que se plantean a la institución a lo largo del año. Para satisfacerlas, la Defensoría ha diseñado diversos modelos de intervención a las solicitudes que le son planteadas. De esta manera, toda solicitud realizada por una persona, sin importar el trámite que ello requiera, lleva consigo una intervención institucional en procura de satisfacer la pretensión planteada.

La presentación de los datos obtenidos en el 2009 se centra fundamentalmente, en realizar una descripción de los principales hallazgos encontrados sin entrar en valoraciones sustantivas sobre los datos en estudio.

Para efectos de análisis, los datos se han agrupado por: oficina receptora (sede central y oficinas regionales); entidades denunciadas (desagregado por región) y derecho humano y hecho violatorio vulnerado. Dicha composición busca brindar un panorama general de como fue el comportamiento de la solicitud de intervención institucional en este campo de acción para el año 2009. Asimismo, la recepción y atención de las SI se desagregan por

género y sector, tanto para la Sede Central como para cada una de las Oficinas Regionales.

## 1. Una mirada retrospectiva de la última década:



Un análisis del comportamiento de los datos para el período 2001-2010 como se evidencia en el gráfico N° 1, evidencia como la Defensoría de los Habitantes (DHR) ha mostrado tres tipos de comportamiento a través del tiempo. El primero de ellos, comprende los años 2001-2004. En este tiempo la institución mostró un aumento en la demanda de sus servicios, pasando de 16478 SI (2001) a 25812 (2004); este comportamiento significó un incremento del 56% en los servicios institucionales en el campo de acción definido. Es importante mencionar que en este lapso se reactivó la Oficina Regional Chorotega y se inauguraron las ubicadas en la Región Brunca (Pérez Zeledón), Huetar Atlántica (Limón) y Huetar Norte (San Carlos), las cuales en conjunto pasaron a representar para el año 2004 cerca del 40% de SI realizadas durante ese año.

El segundo comportamiento, se inicia en el año 2005 y finaliza en el 2007, durante este tiempo se dio una disminución en la demanda de los servicios institucionales en materia de defensa y protección de derechos humanos, ya que se pasa de recibir 24901 SI (2005) a 14397 SI (2007), lo cual significó una disminución de un 42%. Por último, el tercer comportamiento que se desprende del gráfico N° 1 inicia en el 2008 con un incremento en la demanda de Solicitudes de Intervención de un 21% con respecto al año anterior y se fortalece en el 2009 con un aumento de alrededor de un 14%.

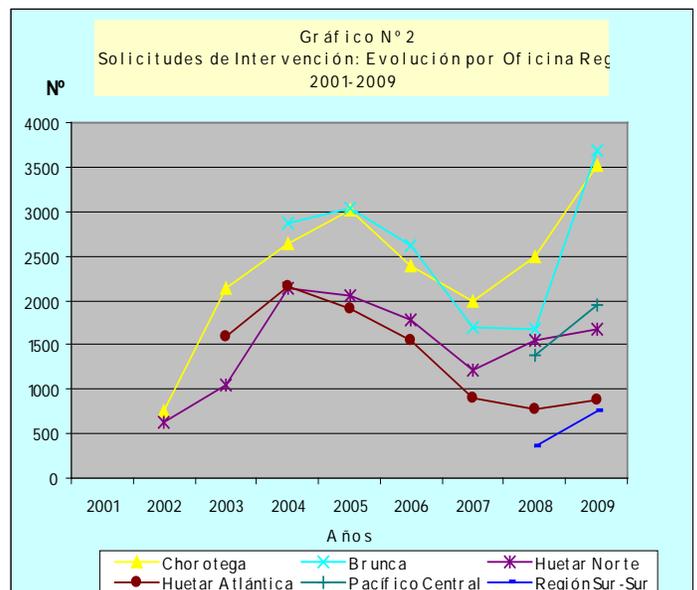
Este comportamiento se mantiene para el presente año, si se compara la evolución de las solicitudes de Intervención de los primeros cinco meses del 2009 con el mismo período del 2010 se obtiene que para el primer año se tenían contabilizadas 8483 SI, mientras que en ese lapso para el presente año se muestra un total de 9769 SI. Estos datos reflejan un crecimiento del 15% de las SI de los primeros cinco meses del 2010, comparándolo con el mismo período del 2009. Proyectando estos datos a final de año, se estima que la demanda de Solicitudes de Intervención superará con creces las 22000, con lo cual se alcanzaría un nivel similar al del 2002.

Sin embargo, conviene aclarar que la complejidad en las solicitudes y demandas de los y las habitantes, o bien, la complejidad de las investigaciones de oficio realizadas, demandan de la institución un mayor tiempo de atención para el cierre de los procesos. El abordaje de estos casos se realiza generalmente desde la sede central y se trata de estudios de carácter estructural que exigen un mayor nivel técnico y de inversión de tiempo en la resolución de los mismos.

A partir del 2001, se fortalece la iniciativa institucional por acercar la institución a una mayor cantidad de habitantes y esta decisión se transforma en el fortalecimiento del proceso de regionalización. En el año 2001 no se contaba con oficinas fuera de la meseta central, para el año 2009 la Defensoría cuenta con seis oficinas regionales tal y como se muestra en los datos del cuadro 1 de anexos.

Este impulso a la regionalización institucional ha rendido frutos ya que ha permitido que habitantes que antes no podían acudir a la Defensoría -sea por lejanía, condición económica o limitaciones de índole físico, entre otras- si lo puedan hacer lo cual se refleja ya para el año 2009, donde esta población pasó a representar el más del 60% de las Solicitudes de Intervención recibidas por la DHR en el año mencionado.

Tal y como se observa en el gráfico N° 2 se evidencia que las Oficinas Regionales han venido incrementando su participación en la prestación de los servicios de defensa y protección de derechos.



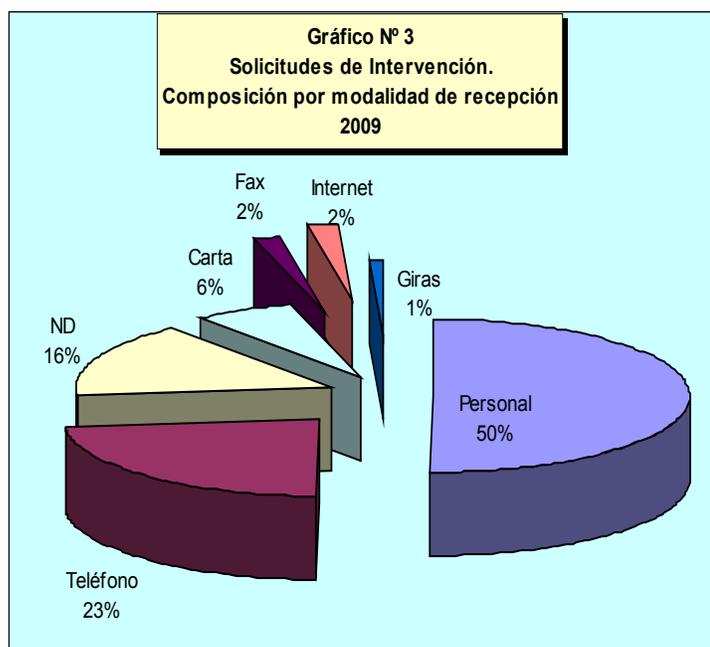
A nivel desagregado, tal y como se evidencia en el gráfico 2, las Oficinas Regionales Chorotega y Brunca son las que mayor número de Solicitudes de Intervención reciben, representando para el año 2009 el 18% y 19% del total recibidas (para mayor detalle ver cuadro N° 1 anexo). Asimismo, se evidencia el aporte dado por dos nuevas Oficinas Regionales abiertas en el 2008, la del Pacífico Central (Puntarenas) y la Sur-Sur (Ciudad Neily).

De acuerdo con el comportamiento de los primeros meses del año 2010, se estima que para este año la demanda alcanzará los niveles mostrados

en el 2002. Este período ha permitido acercar la institución a los y las habitantes de zonas alejadas de la meseta central lo que ha provocado que la demanda de estas zonas actualmente sea mayor en comparación con la que muestra la Sede Central, donde representó para el 2009 más del 60% del total. Dentro de este proceso de descentralización, la administración actual pretende consolidar y fortalecer esta tendencia.

## 2. Vías de comunicación de los habitantes: en busca de mecanismos más ágiles

La Defensoría de los Habitantes recibe las Solicitudes de Intervención mediante diferentes modalidades, ya sea vía personal, carta, fax, correo electrónico u otras. El gráfico 3 muestra que la modalidad de recepción más usada por los habitantes es la personal con un 50%, seguida de la telefónica con un 23%. Es importante observar que para el 2009 comienzan a tener una importancia igual que las denuncias por fax, las enviadas vía correo electrónico. Esta modalidad de recepción donde más se utiliza es en la Sede Central, donde representan cerca de un 5%.



Un detalle de la composición por género de las Solicitudes de Intervención interpuestas en el 2009, muestra en el nivel agregado hubo una participación similar entre denuncias interpuestas por hombres (51%) y mujeres (49%). Las dos regiones que se salen de este patrón son la Región Chorotega, donde las denuncias interpuestas por mujeres representan el 62%, con respecto a un 38% corres-

pondiente a los hombres. En la Sede Central esta relación es de 61% al 39% respectivamente.

En cuanto a las SI hechas por sector (privado-público) y por sede de recepción, se puede observar que se recibe mayor cantidad de denuncias o solicitudes de intervención relacionadas con vulneraciones de derechos por parte del sector público, el cual reporta un 87%, en relación al 13% que se relacionan con el sector privado. Respecto de esto, es importante acotar que este 13% no implica que la institución no las atienda, pues aunque se trate de temas de orden privado reciben una Asesoría y Orientación (tal y como se puede observar en el cuadro N° 7 anexo). Es necesario evidenciar por lo tanto, tal como se desprende del cuadro 7 Modalidades de Forma de Intervención, que toda persona que solicita una intervención de la Defensoría, la recibe, aún en casos que no son de su competencia.

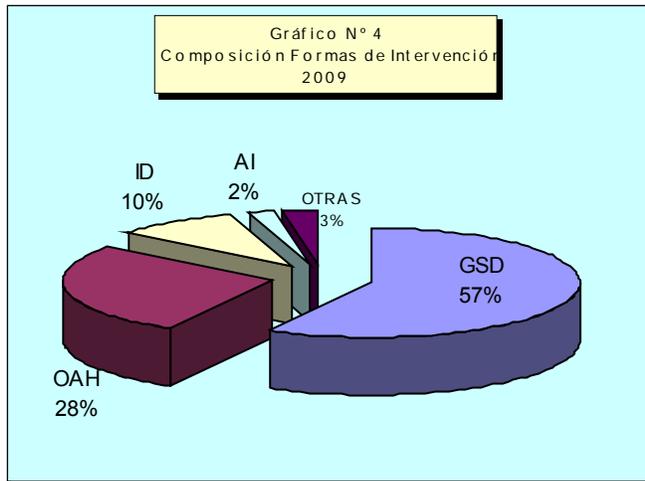
## 3. Hacia una protección de derechos más eficaz: un vistazo a las Formas de Intervención.

La labor de protección de derechos de los y las habitantes, requiere que las Solicitudes de Intervención sean atendidas bajo diversas Formas de Intervención<sup>1</sup> las cuales consisten en "... estrategias de defensa que utiliza la Defensoría de los Habitantes para proteger los derechos e intereses de las y los habitantes que surgen de una Solicitud de Intervención derivada de una petición, o de una Intervención de Oficio iniciada por mandato de ley o por interés de la Institución en determinado momento".

El gráfico N° 4 muestra que durante el 2009 el 85% de las Solicitudes de Intervención atendidas, se realizó mediante las estrategias de defensa denominadas Gestión Sumarísima de Defensa (57) y Atención y Orientación al Habitante (28) tal y como

<sup>1</sup> Las Formas de Intervención que más se utilizan en la Defensoría son las siguientes: Atención Inmediata, las cuales proceden ante una situación de riesgo, daño inminente o actual, que procura evitar efectos irreversibles a los derechos e intereses legítimos de las personas; Gestiones Sumarísimas de Defensa, son intervenciones de defensa informales, rápidas y breves que se realizan ante la Administración para que se tomen medidas oportunas, conducentes a atender una situación denunciada. Por ejemplo: llamadas telefónicas, correos electrónicos, visitas, inspecciones o reuniones no programadas; Investigación por Denuncia, se trata de investigaciones sobre asuntos de alto grado de complejidad y que conducirán a la elaboración de un informe final con o sin recomendaciones; Orientación y Asesoría al Habitante, versa sobre aquellos asuntos que no cuentan con los requisitos legales de admisibilidad donde la Institución asesora y orienta al o la habitantes de cuáles son los procedimientos antes a los que debe acudir para que atiendan y resuelvan su solicitud.

se evidencia en el gráfico adjunto. Esta situación muestra un alto grado de resolución de los asuntos sometidos a consideración de la Defensoría.



Es importante mencionar que los asuntos que se transforman en investigación (sea de oficio o por denuncia) representan un 10%. Esta forma está vinculada con Solicitudes de Intervención de temas que por su alta complejidad requieren de una atención más especializada y estructural. Algunos ejemplos de ello para el 2009 estuvieron vinculados con el Acueducto en Sardinal, la carretera a Caldera, el Plan Nacional de Alimentos, deficiencias en el Hospital de Alajuela y otras. La efectividad de las intervenciones de la institución, se evidencia al apreciarse que el 85% de los asuntos sometidos a su consideración se atienden en un plazo de tiempo muy corto y que solo aquellos que muestran aspectos de alta complejidad requieren un mayor tiempo, pero que son atendidos y resueltos en períodos de tiempo prudenciales y que terminan, en la mayoría de los casos, con la solución del hecho denunciado.

#### 4. Hacia una mayor cobertura: acercamiento con las poblaciones más alejadas

El proceso de regionalización iniciado por la Defensoría de los Habitantes, ha permitido que más personas fuera del Gran Área Metropolitana acudan a la institución para la protección de sus derechos. El gráfico 5 muestra que la provincia de donde proviene una mayor cantidad de Solicitudes de Intervención es San José, con un 29% del total. Con respecto a este dato, es importante mencionar que alrededor de un 60% de las SI correspondiente

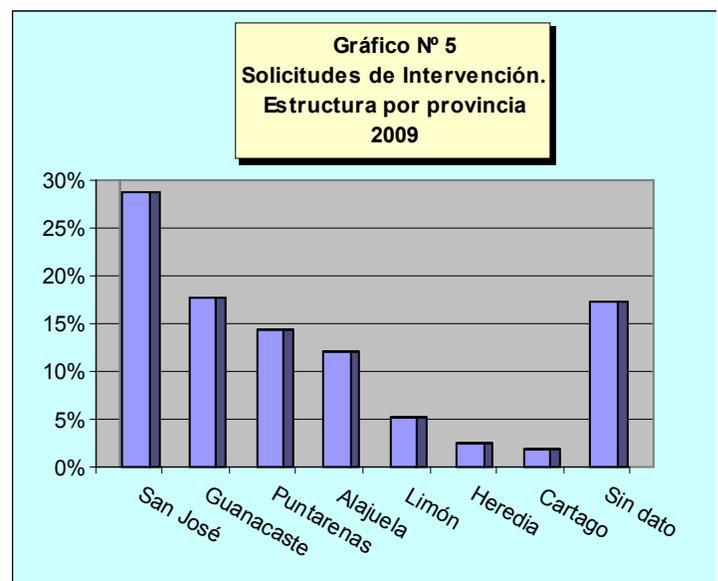
a esta provincia, son generadas desde la Oficina Regional Brunca ubicada en Pérez Zeledón.

La segunda provincia con mayor demanda de los servicios institucionales es Guanacaste con un 18%, seguida de Puntarenas con alrededor de un 15%. Las provincias que menos Solicitudes de Intervención presentan son Cartago (2%) y Heredia (3%). Es necesario enfatizar que para el caso de estas provincias la Defensoría implementará estrategias de acercamiento a las comunidades más alejadas de la cabecera de provincia, a través de acciones de atención ambulatoria así como el impulso y fortalecimiento de procesos de promoción y divulgación de derechos, con el propósito de que estas poblaciones se apropien de sus derechos.

Siguiendo esta línea de análisis, a un nivel más desagregado por cantón, se puede visualizar cómo ha sido el comportamiento de las SI por lugar de procedencia. Desde esta perspectiva, el cantón que más SI presenta a nivel nacional es Pérez Zeledón con un 20% del total nacional.

Una revisión del cuadro N° 9 anexo, evidencia que dentro de los diez cantones más denunciados, cinco corresponden a las cabeceras de provincia (Liberia -12%-, Puntarenas -9%-, San José -5%-, Limón -4% y Alajuela -2.5%) ocupando los lugares 2°, 3°, 5°, 6° y 7° respectivamente. Además, el cantón de donde provienen más denuncias es San Carlos (4° lugar), zona donde se encuentra ubicada la Oficina Regional Huetar Norte.

e) Derechos Humanos: vulneración a partir de las denuncias por derecho y hecho violatorio.



Durante el año 2009 se registraron 4571 Solicitudes de Intervención ubicadas en tres grandes categorías de derechos genéricos: Derechos Económicos y Sociales, Derechos Individuales y Derechos Políticos. Cada derecho genérico se subdivide en una serie de derechos específicos los que, a la vez, se segmentan en diversos hechos violatorios<sup>2</sup> que evidencian en que consistió la vulneración específica.

A nivel de derechos generales las vulneraciones relacionadas con los Derechos Económicos y Sociales representaron el 73% del total de Solicitudes de Intervención; el 27% restante estuvo asociado a violaciones vinculadas con los Derechos Individuales. Con respecto a los Derechos Políticos tan sólo se presentaron 3 denuncias.

Un análisis más detallado a nivel de derechos específicos<sup>3</sup>, muestra que el derecho más vulnerado es el relacionado con la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos<sup>4</sup> (EPSP) con un 33%. El nivel de vulneración de este derecho supera a los derechos específicos que se agrupan dentro del Derecho General relacionado con los Derechos Individuales, que como se evidencio en el párrafo anterior representó el 27% del total de derechos vulnerados.

El segundo derecho específico más vulnerado, tal y como se aprecia en el gráfico 6, es el Derecho a la Salud con un 12%; le sigue el derecho vinculado a un Ambiente Sano con un 8% de las denuncias. Los derechos al Trabajo y Estabilidad en el Empleo y a la Educación representaron el 6% del total de derechos vulnerados en el 2009.

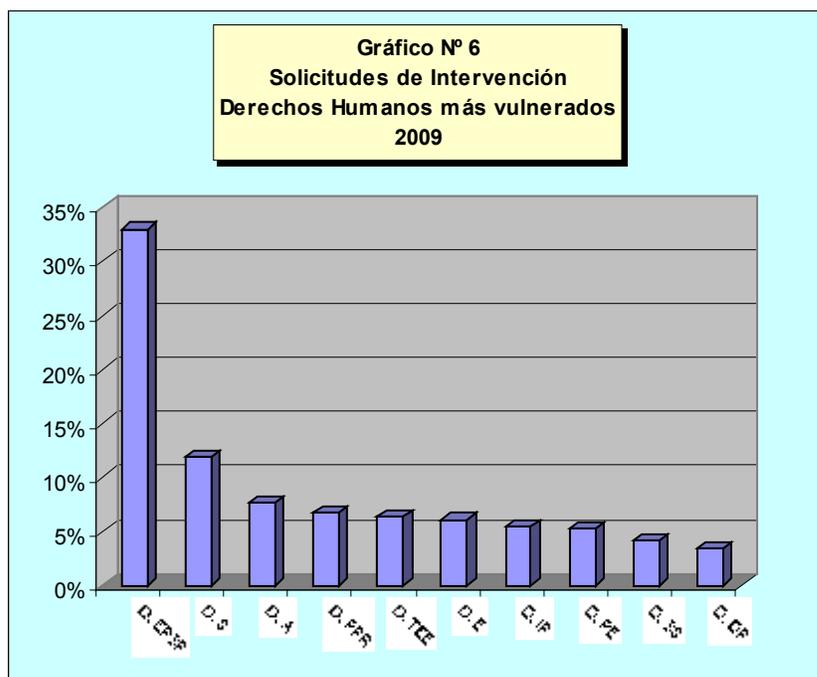
Los diez derechos que se muestran en el gráfico 6 representaron el 90% de los derechos vulnerados durante el año de análisis.

2 Para mayor detalle de este punto consultar el cuadro 40 correspondiente al segmento de las estadísticas.

3 Para efectos de comprender las siglas contenidas en el gráfico 6 las mismas se detallan a continuación: D.EPSP, Derecho en la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos; D.S, Derecho a la Salud; D.A, Derecho a un Ambiente Sano; D.PPR, Derecho de Petición y Pronta Respuesta; D.TEE, Derecho al Trabajo y Estabilidad en el Empleo; D.E, Derecho a la Educación; D.IP, Derecho a la Integridad Personal; D.PE, Derecho a la Protección Especial; D.SS, Derecho a la Seguridad Social y D.DP, Derecho a la Documentación Personal.

4 Este derecho específico se encuentra dentro del derecho general denominado Económico y Social.

Una revisión detallada de los hechos violatorios (que corresponden a las categorías en que se subdividen los derechos específicos<sup>5</sup>), y su composición interna<sup>6</sup> permite identificar que el hecho violatorio más denunciado es el denominado “Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos”<sup>7</sup>. Este hecho violatorio representó el 19% del total de hechos violatorios denunciados durante el 2009.



Siempre dentro del análisis de los hechos violatorios, el segundo más denunciado se encuentra categorizado dentro del derecho a la Salud y es el relacionado con la “Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación de los servicios de salud” con un 10% del total de denuncias interpuestas.

Si analizamos los dos hechos violatorios más denunciados (Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos y Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación de los servicios de salud), representan en conjunto el 30% del total de hechos denunciados durante el 2009.

Si adicionalmente a los hechos violatorios mencionados se agregan el 3° y 4° hechos violatorios más vulnerados; “Omisión de respuesta de departamentos administrativos” (4%) y “No ejercicio del deber

5 Para un análisis detallado de estos comportamientos por tipo de derecho específico y hecho violatorio consultar los datos que se encuentran entre los cuadros 20 y 34.

6 Un detalle pormenorizado de los hechos violatorios pueden ser consultados en los cuadros 35 y 36 de las estadísticas.

7 Este hecho violatorio se encuentra dentro del derecho específico Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos.

de fiscalización por parte de las Municipalidades” (3%), se tiene que en cuatro hechos violatorios se concentra más del 40% del total de hechos violatorios registrados en el año objeto de análisis.

## 5. Entidades más denunciadas: el habitante debe ser el centro de la gestión

La prestación de una atención eficaz por parte de las entidades del Estado, debe ser el norte que guíe su accionar. Lamentablemente, el creciente aumento de Solicitudes de Intervención, pone en evidencia que el sector público se encuentra lejos de estos parámetros, situación que fue analizada detalladamente en el informe anual de la Defensoría del año 2007 y cuyo eje central fue sobre los principios del Buen Gobierno.

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes que la mayor cantidad de denuncias relacionadas con deficientes prestaciones de servicios, por parte de las instituciones públicas, se presenten en mayor número en las zonas rurales del país. El gráfico 7 muestra las diez entidades más denunciadas. La entidad más denunciada fue la Caja Costarricense del Seguro Social con cerca de un 15% del total de denuncias presentadas durante el año. Una mirada detallada al gráfico 7 permite observar que el sector salud (agrupando CCSS, Hospitales y Min. de Salud) representa cerca de una cuarta parte del total de entidades denunciadas durante el 2009. Esta situación hace necesario realizar una llamada de atención a la importancia de evaluar el funcionamiento de este importante sector y las implicaciones que tiene sobre la exigibilidad al derecho a la salud.

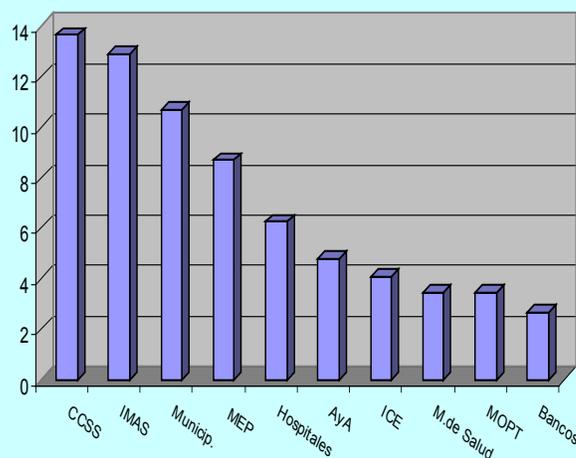
La segunda entidad más denunciada, es el Instituto Mixto de Ayuda Social con un 13%; causa preocupación particular a la Defensoría de los Habitantes esta situación con respecto al IMAS, por cuanto se pone en cuestionamiento la labor que ejecuta esta institución, sobre todo, tratándose de la institución que tiene bajo su responsabilidad la atención del sector de población en condiciones de pobreza, ya que acuden a ella en busca de una ayuda o subsidio económico para enfrentar sus graves problemas.

En tercer lugar, se encuentran las municipalidades –agrupadas en una sola categoría- con un 10% de las denuncias recibidas en el 2009. Un análisis desagregado de ellas (cuadro 18 anexo) muestra una alta correlación entre las diez municipalidades más denunciadas y los diez cantones con mayores niveles de denuncia. Esto evidencia que a nivel de

análisis geográfico los gobiernos locales deben fortalecer su gestión para brindar mejores servicios a su población.

De esta identificación de las instituciones que han sido más denunciadas, no podemos derivar que se trata de las más ineficientes en la prestación de sus servicios, ya que se debe reconocer que algunas de ellas (como la CCSS, Municipalidades y otras), son entidades muy cercanas a la cotidianidad de las personas y prestan servicios básicos muy sensibles y cercanos a las necesidades inmediatas de la población. Sin embargo, sí podemos afirmar que se encuentran entre las instituciones más denunciadas por las y los habitantes que acuden a la Defensoría.

Gráfico Nº 7  
Solicitudes de Intervención  
Entidades más denunciadas  
2009



Anexos

**CUADRO Nº 1**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR SEDE DE RECEPCIÓN**  
**2001-2009**

SEDE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Central	16.478	21.643	19.273	15.996	14.881	11.595	8.554	9301	7.400
Chorotega	0	753	2.144	2.644	3.016	2.385	1.989	2494	3.523
Brunca	0	0	0	2.878	3.040	2.614	1.702	1679	3.692
Huetar Norte	0	628	1.044	2.137	2.054	1.787	1.205	1550	1.678
Huetar Atlántica	0	0	1.591	2.157	1.910	1.553	910	784	879
Pacífico Central	0	0	0	0	0	0	0	1383	1.947
Región Sur-Sur	0	0	0	0	0	0	0	348	759
<b>TOTAL</b>	<b>16.478</b>	<b>23.024</b>	<b>24.079</b>	<b>25.812</b>	<b>24.901</b>	<b>19.934</b>	<b>14.397</b>	<b>17.539</b>	<b>19.878</b>

**Nota:** La región Brunca comprende, para estos efectos, los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa. La Región Sur-Sur comprende los cantones de Coto Brus, Golfito y Corredores.

**CUADRO Nº 2**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: INVESTIGACIONES ABIERTAS**  
**2009**

ÁREA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mujer	144	219	315	282	280	258	163	295	267
Protección Especial	246	301	320	536	781	728	813	930	489
Calidad de Vida	379	506	483	343	431	344	394	456	356
Control Gestión Administrativa	400	652	679	545	650	539	481	584	386
Asuntos Económicos	45	44	93	59	45	42	45	81	59
Niñez y Adolescencia	81	92	153	100	115	117	160	175	280
Asuntos Laborales	0	0	0	0	0	0	0	0	153
<b>TOTAL</b>	<b>1295</b>	<b>1814</b>	<b>2043</b>	<b>1865</b>	<b>2302</b>	<b>2028</b>	<b>2056</b>	<b>2521</b>	<b>1990</b>

**CUADRO Nº 3**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: INVESTIGACIONES CERRADAS**  
**2009**

ÁREA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mujer	161	118	178	256	274	291	314	280	255
Protección Especial	239	259	277	487	559	716	629	1033	936
Calidad de Vida	224	743	401	478	310	725	385	609	463
Control Gestión Administrativa	421	495	612	614	606	787	672	739	437
Asuntos Económicos	10	9	44	58	48	50	77	74	67
Niñez y Adolescencia	72	143	106	124	86	70	142	179	238
Asuntos Laborales	0	0	0	0	0	0	0	0	34
<b>TOTAL</b>	<b>1127</b>	<b>1767</b>	<b>1618</b>	<b>2017</b>	<b>1883</b>	<b>2639</b>	<b>2219</b>	<b>2914</b>	<b>2430</b>

**CUADRO No. 4**  
**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN: POR SEDE Y MODALIDADES DE RECEPCIÓN**  
**2009**

MODALIDAD DE RECEPCION	SEDE CENTRAL	CHOROTEGA	BRUNCA	HUETAR NORTE	HUETAR ATLÁNTICA	PACÍFICO CENTRAL	REGIÓN SUR-SUR	TOTAL
Carta	885	31	26	20	4	251	33	1250
Fax	241	39	18	6	4	27	23	358
Giras	50	27	36	5	38	32	1	189
Internet	332	4	3	5	3	9	1	357
Personal	3010	2325	1566	889	642	1118	445	9995
Teléfono	1949	1055	93	666	158	433	209	4563
ND	933	42	1950	87	30	77	47	3166
<b>TOTAL</b>	<b>7400</b>	<b>3523</b>	<b>3692</b>	<b>1678</b>	<b>879</b>	<b>1947</b>	<b>759</b>	<b>19878</b>

Nota: La región Brunca comprende, para estos efectos, los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa. La Región Sur-Sur comprende los cantones de Coto Brus, Golfito y Corredores.

**CUADRO No.5**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR GÉNERO**  
**Y SEDE DE RECEPCIÓN**  
**2009**

Lugar de Recepción	Sector	%	Masculino	%	Total
	Femenino				
Oficina Regional de Ciudad Neily	402	53%	357	47%	759
Oficina Regional de Liberia	2187	62%	1336	38%	3523
Oficina Regional de Limón	467	53%	412	47%	879
Oficina Regional de Pérez Zeledón	2117	57%	1575	43%	3692
Oficina Regional de Puntarenas	885	45%	1062	55%	1947
Oficina Regional de San Carlos	922	55%	756	45%	1678
Oficinas Centrales - San José	2850	39%	4550	61%	7400
<b>Total por sector</b>	<b>9830</b>	<b>49%</b>	<b>10048</b>	<b>51%</b>	<b>19878</b>

**CUADRO No.6**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR SECTOR**  
**Y POR SEDE DE RECEPCIÓN**  
**2009**

Lugar de Recepción	Sector				Total
	Privado	%	Público	%	
Oficina Regional de Ciudad Neily	147	24%	612	81%	759
Oficina Regional de Liberia	927	36%	2596	74%	3523
Oficina Regional de Limón	92	12%	787	90%	879
Oficina Regional de Pérez Zeledón	433	13%	3259	88%	3692
Oficina Regional de Puntarenas	176	10%	1771	91%	1947
Oficina Regional de San Carlos	352	27%	1326	79%	1678
Oficinas Centrales - San José	439	6%	6961	94%	7400
<b>Total por sector</b>	<b>2566</b>	<b>13%</b>	<b>17312</b>	<b>87%</b>	<b>19878</b>

**CUADRO Nº 7**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR FORMA DE RECEPCIÓN**  
**Y OFICINA DE RECEPTORA**  
**2009**

<b>Sede</b>	<b>AI</b>	<b>GSD</b>	<b>GPA</b>	<b>ID</b>	<b>INAD</b>	<b>IO</b>	<b>MED</b>	<b>OAH</b>	<b>Totales</b>	<b>%</b>
Oficina Regional Ciudad Neylli	27	308	22	0	5	0	1	396	759	3,8
Oficina Regional Liberia	51	738	13	0	1	0	6	2713	3522	17,7
Oficina Regional Limón	13	721	1	0	143	0	0	1	879	4,4
Oficina Regional Pérez Zeledón	7	3552	0	0	0	0	1	133	3693	18,6
Oficina Regional Puntarenas	5	1621	1	0	2	0	1	317	1947	9,8
Oficina Regional San Carlos	11	633	41	0	0	0	4	989	1678	8,4
Oficinas Centrales	293	3954	123	1901	53	90	26	954	7394	37,2
<b>Totales</b>	<b>407</b>	<b>11527</b>	<b>201</b>	<b>1901</b>	<b>204</b>	<b>90</b>	<b>39</b>	<b>5503</b>	<b>19872</b>	
<b>%</b>	<b>2%</b>	<b>58%</b>	<b>1%</b>	<b>10%</b>	<b>1%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>	<b>100,0</b>

**CUADRO Nº 8**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR PROVINCIA Y MES**  
**2009**

<b>MES</b>	<b>Provincia</b>								<b>Total</b>
	<b>Alajuela</b>	<b>Cartago</b>	<b>Guanacaste</b>	<b>Heredia</b>	<b>Limón</b>	<b>Puntarenas</b>	<b>San José</b>	<b>Sin dato</b>	
Enero	184	20	247	40	104	201	431	304	<b>1531</b>
Febrero	206	36	348	43	67	153	512	279	<b>1644</b>
Marzo	276	47	445	62	87	255	573	365	<b>2110</b>
Abril	178	24	276	40	130	185	429	295	<b>1557</b>
Mayo	187	34	291	57	108	188	457	316	<b>1638</b>
Junio	172	54	383	50	165	256	598	413	<b>2091</b>
Julio	204	41	303	50	107	417	588	263	<b>1973</b>
Agosto	246	31	286	33	72	299	309	184	<b>1460</b>
Septiembre	241	25	280	38	83	314	478	218	<b>1677</b>
Octubre	223	31	253	31	62	276	567	294	<b>1737</b>
Noviembre	190	26	220	40	61	205	505	326	<b>1573</b>
Diciembre	112	23	165	27	9	125	258	162	<b>881</b>
<b>Total</b>	<b>2419</b>	<b>392</b>	<b>3497</b>	<b>511</b>	<b>1055</b>	<b>2874</b>	<b>5705</b>	<b>3419</b>	<b>19872</b>
<b>%</b>	<b>12%</b>	<b>2%</b>	<b>18%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>	<b>14%</b>	<b>29%</b>	<b>17%</b>	<b>100,0</b>

**CUADRO N° 9**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR CANTONES**  
**2009**

<b>CANTÓN</b>	<b>No. Solicitudes</b>	<b>%</b>
Pérez Zeledón	3285	19,97
Liberia	1977	12,02
Puntarenas	1475	8,96
San Carlos	1310	7,96
San José	772	4,69
Limón	610	3,71
Alajuela	402	2,44
Corredores	400	2,43
Carrillo	374	2,27
Desamparados	372	2,26
Goicoechea	271	1,65
Santa Cruz	256	1,56
Golfito	231	1,40
Nicoya	209	1,27
Bagaces	201	1,22
Buenos Aires	194	1,18
Heredia	184	1,12
Coto Brus	172	1,05
Tibás	163	0,99
Pococí	147	0,89
La Cruz	138	0,84
Alajuelita	133	0,81
Cañas	128	0,78
San Ramón	126	0,77
Cartago	125	0,76
Upala	124	0,75
La Unión	110	0,67
Osa	105	0,64
Esparza	104	0,63
Grecia	102	0,62
Tilarán	100	0,61
Coronado	94	0,57
Curridabat	94	0,57
Matina	85	0,52
Talamanca	85	0,52
Escazú	83	0,50
Santa Ana	81	0,49
Siquirres	81	0,49
Abangares	70	0,43
Aserri	70	0,43
Santo Domingo	63	0,38
Parrita	63	0,38
Orotina	62	0,38
Montes de Oca	59	0,36
Moravia	57	0,35
Puriscal	56	0,34

Turrialba	51	0,31
Naranjo	50	0,30
Aguirre	49	0,30
Guácimo	47	0,29
Santa Bárbara	45	0,27
Los Chiles	44	0,27
Montes de Oro	44	0,27
Guatuso	42	0,26
Barva	42	0,26
San Rafael	40	0,24
San Pablo	37	0,22
Garabito	37	0,22
Sarapiquí	34	0,21
Oreamuno	33	0,20
Atenas	32	0,19
Poás	32	0,19
Mora	32	0,19
Palmares	31	0,19
Paraíso	30	0,18
San Mateo	29	0,18
Nandayure	29	0,18
Acosta	26	0,16
San Isidro	24	0,15
Belén	22	0,13
El Guarco	20	0,12
Flores	20	0,12
Turrubares	20	0,12
Alfaro Ruiz	19	0,12
Tarrazú	17	0,10
Hojancha	15	0,09
Jiménez	14	0,09
Dota	14	0,09
Valverde Vega	14	0,09
Alvarado	9	0,05
León Cortés	6	0,04
<b>Total</b>	<b>16453</b>	<b>100,00</b>

Nota: Existen SI que no reportan su cantón de procedencia

**CUADRO Nº.10**  
**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN: ENTIDADES DENUNCIADAS**  
**SEDE CENTRAL**  
**2009**

	Nº Den.	%
Caja Costarricense de Seguro Social	354	11,76
Ministerio de Educación Pública	268	8,90
Dirección General de Adaptación Social	204	6,78
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	145	4,82
Ministerio de Salud	115	3,82
Instituto Mixto de Ayuda Social	105	3,49
Instituto Costarricense de Electricidad	104	3,45
Ministerio de Justicia y Gracia	96	3,19
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	94	3,12
Instituto Nacional de Seguros	93	3,09
Dirección General de Migración y Extranjería	76	2,52
Patronato Nacional de la Infancia	68	2,26
Ministerio de Seguridad Pública	56	1,86
Municipalidad de San José	50	1,66
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	48	1,59
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	47	1,56
Corte Suprema de Justicia	37	1,23
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	37	1,23
Municipalidad de Alajuela	36	1,20
Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	35	1,16
Banco Nacional de Costa Rica	32	1,06
Fondo Nacional de Becas	28	0,93
Hospital San Juan de Dios	27	0,90
Municipalidad de Desamparados	27	0,90
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	26	0,86
Hospital México	26	0,86
Ministerio de Justicia y Paz	25	0,83
Municipalidad de Tibás	22	0,73
Area de Salud Alajuela	21	0,70
Registro Civil	20	0,66
Banco de Costa Rica	19	0,63
Municipalidad de Goicoechea	19	0,63
Banco Hipotecario de la Vivienda	17	0,56
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	16	0,53
Municipalidad de Cartago	16	0,53
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	15	0,50
Ministerio de Hacienda	14	0,46
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	14	0,46
Municipalidad de Heredia	13	0,43
Municipalidad de La Unión	13	0,43
Instituto de Desarrollo Agrario	12	0,40
Instituto Nacional de Aprendizaje	12	0,40
Municipalidad de San Ramón	12	0,40
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	11	0,37

Municipalidad de Naranjo	11	0,37
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	10	0,33
Hospital Nacional de Niños	10	0,33
Municipalidad de Curridabat	10	0,33
Universidad de Costa Rica	9	0,30
Hospital Max Peralta	8	0,27
Hospital San Rafael de Alajuela	8	0,27
Municipalidad de Alajuelita	8	0,27
Municipalidad de Escazú	8	0,27
Municipalidad de Moravia	8	0,27
Comisión Nacional del Consumidor	7	0,23
Concejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	7	0,23
Ministerio de Agricultura y Ganadería	7	0,23
Municipalidad de Aserrí	7	0,23
Municipalidad de Grecia	7	0,23
Municipalidad de Mora	7	0,23
Municipalidad de San Rafael de Heredia	7	0,23
Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia	7	0,23
Municipalidad de Santo Domingo	7	0,23
Area de Salud Alfaro Ruiz	6	0,20
Hospital Dr. Tony Facio Castro	6	0,20
Hospital San Vicente de Paul Heredia	6	0,20
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	6	0,20
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6	0,20
Municipalidad de Montes de Oca	6	0,20
Area de Salud Desamparados 3	5	0,17
Hospital Monseñor Sanabria	5	0,17
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	5	0,17
Ministerio de Gobernación y Policía	5	0,17
Municipalidad de Barva de Heredia	5	0,17
Municipalidad de Santa Ana	5	0,17
Municipalidad de Vásquez de Coronado	5	0,17
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	5	0,17
Registro Nacional	5	0,17
Hospital Nacional Psiquiátrico	4	0,13
Hospital San Francisco de Asís (Grecia)	4	0,13
Ministerio del Ambiente y Energía	4	0,13
Municipalidad de Belén	4	0,13
Municipalidad de El Guarco	4	0,13
Municipalidad de Guácimo	4	0,13
Municipalidad de Puriscal	4	0,13
Municipalidad de San Isidro de Heredia	4	0,13
Municipalidad de Siquirres	4	0,13
Municipalidad de Talamanca	4	0,13
Area de Salud Atenas	3	0,10
Area de Salud Goicoechea 1	3	0,10
Asamblea Legislativa	3	0,10
Cámara Costarricense de la Construcción	3	0,10
Dirección General de Aduanas	3	0,10
Hospital de San Carlos	3	0,10
Hospital Materno Infantil Carit	3	0,10
Hospital Nacional de Geriátrica y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes	3	0,10

Hospital Roberto Chacón Paut	3	0,10
Instituto de Fomento Cooperativo	3	0,10
Instituto Tecnológico de Costa Rica	3	0,10
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago	3	0,10
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	3	0,10
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	3	0,10
Municipalidad de Acosta	3	0,10
Municipalidad de Aguirre	3	0,10
Municipalidad de Atenas	3	0,10
Municipalidad de Esparza	3	0,10
Municipalidad de Flores	3	0,10
Municipalidad de Garabito	3	0,10
Municipalidad de Limón	3	0,10
Municipalidad de Oreamuno	3	0,10
Municipalidad de Palmares	3	0,10
Municipalidad de Parrita	3	0,10
Municipalidad de Pococí	3	0,10
Municipalidad de San Carlos	3	0,10
Municipalidad de San Pablo	3	0,10
Municipalidad de Tarrazú	3	0,10
Universidad Nacional	3	0,10
Area de Salud Belén Flores	2	0,07
Area de Salud Heredia	2	0,07
Area de Salud Naranjo	2	0,07
Banco Central de Costa Rica	2	0,07
Centro Nacional de Rehabilitación "Dr. Humberto Araya Rojas"	2	0,07
Clínica de Coronado	2	0,07
Clínica Marcial Fallas Díaz	2	0,07
Clínica Ricardo Moreno Cañas	2	0,07
Clínica Solón Núñez Frutos	2	0,07
Colegio de Abogados	2	0,07
Colegio de Farmacéuticos	2	0,07
Consejo Nacional de Producción	2	0,07
Consejo Nacional de Rectores	2	0,07
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	2	0,07
Consultorios Jurídicos (Alajuela) Municipalidad de Vásquez de Coronado	2	0,07
Correos de Costa Rica	2	0,07
Cruz Roja Costarricense	2	0,07
Dirección General de Aviación Civil	2	0,07
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	2	0,07
Hospital de Guápiles	2	0,07
Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla	2	0,07
Hospital Max Teran Valls	2	0,07
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	2	0,07
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	2	0,07
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	2	0,07
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	2	0,07
Junta de Protección Social de San José	2	0,07
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	2	0,07
Municipalidad de Abangares Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	2	0,07
Municipalidad de Alfaro Ruiz	2	0,07
Municipalidad de Bagaces	2	0,07

Municipalidad de Carrillo	2	0,07
Municipalidad de Golfito	2	0,07
Municipalidad de Jiménez	2	0,07
Municipalidad de Liberia	2	0,07
Municipalidad de Orotina	2	0,07
Municipalidad de Osa	2	0,07
Municipalidad de Paraíso	2	0,07
Municipalidad de Sarapiquí	2	0,07
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo	2	0,07
Tribunal Supremo de Elecciones	2	0,07
Universidad Estatal a Distancia	2	0,07
Area de Salud Catedral Noroeste (Central)	1	0,03
Acad. Nac de Ciencias Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	1	0,03
Area de Salud Santa Bárbara Heredia Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia	1	0,03
Area de Salud Santo Domingo	1	0,03
Banco ELCA Banco Hipotecario de la Vivienda	1	0,03
Centro de Formación de Formadores de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial	1	0,03
Clínica Carlos Durán Cartín	1	0,03
Clínica Marcial Rodríguez Conejo	1	0,03
Clínica Pavas	1	0,03
Colegio de Cirujanos Dentistas Tribunal Supremo de Elecciones	1	0,03
Colegio de Médicos y Cirujanos	1	0,03
Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	1	0,03
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación	1	0,03
Dirección General de la Tributación Directa	1	0,03
Dirección General de Servicio Civil	1	0,03
Escuela Centroamericana de Ganadería Hospital San Vicente de Paul Heredia	1	0,03
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal MINAET	1	0,03
Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá	1	0,03
Fundación Promotora de Vivienda	1	0,03
Hospital de Ciudad Neilly	1	0,03
Hospital de Rehabilitación Hospital San Rafael de Alajuela	1	0,03
Hospital Enrique Baltonado (Liberia)	1	0,03
Hospital Los Chiles	1	0,03
Imprenta Nacional Ministerio de Educación Pública	1	0,03
Instituto Costarricense Contra el Cáncer	1	0,03
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	1	0,03
Instituto Nacional de la Mujer	1	0,03
Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar Ministerio de Justicia y Gracia	1	0,03
Municipalidad de Coto Brus	1	0,03
Municipalidad de Dota	1	0,03
Municipalidad de Nicoya	1	0,03
Municipalidad de Santa Cruz	1	0,03
Municipalidad de Tilarán	1	0,03
Municipalidad de Turrialba	1	0,03
Oficina Operativa del Nemagón, Instituto Nacional de Seguros	1	0,03
Organismo de Investigación Judicial	1	0,03
Refinadora Costarricense de Petróleo	1	0,03
Superintendencia de Pensiones	1	0,03
Superintendencia General de Entidades Financieras	1	0,03
Teatro Nacional	1	0,03
Teatro Popular Melico Salazar	1	0,03

Total	3011	100,0 0
-------	------	------------

Nota1: no se toman en cuenta las denuncias hechas en privado, las cuales eran total de 4381 denuncias.

Nota 2: se toma en cuenta solo la entidad principal denunciada

**CUADRO Nº11**  
**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN: ENTIDADES DENUNCIADAS**  
**OFICINA REGIONAL CHOROTEGA**  
**2009**

ENTIDADES	Nº Den	%
Caja Costarricense de Seguro Social	304	11,88
Instituto Mixto de Ayuda Social	263	10,28
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	227	8,87
Comisión Nacional del Consumidor	212	8,28
Instituto Costarricense de Electricidad	180	7,03
Ministerio de Educación Pública	141	5,51
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	118	4,61
Municipalidad de Liberia	110	4,30
Corte Suprema de Justicia	107	4,18
Ministerio de Salud	93	3,63
Instituto Nacional de Seguros	67	2,62
Ministerio de Seguridad Pública	65	2,54
Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	53	2,07
Municipalidad de Carrillo	51	1,99
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	50	1,95
Dirección General de Migración y Extranjería	36	1,41
Registro Civil	36	1,41
Patronato Nacional de la Infancia	34	1,33
Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste	32	1,25
Instituto de Desarrollo Agrario	28	1,09
Dirección General de Adaptación Social	25	0,98
Banco Hipotecario de la Vivienda	23	0,90
Municipalidad de Santa Cruz	23	0,90
Municipalidad de Bagaces	22	0,86
Hospital Enrique Baltonado (Liberia)	21	0,82
Banco de Costa Rica	18	0,70
Banco Nacional de Costa Rica	18	0,70
Fondo Nacional de Becas	17	0,66
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	17	0,66
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	12	0,47
Municipalidad de Cañas	12	0,47

Municipalidad de La Cruz	12	0,47
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	10	0,39
Municipalidad de Nicoya	10	0,39
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	8	0,31
Instituto Nacional de Aprendizaje	7	0,27
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	6	0,23
Municipalidad de Abangares	6	0,23
Cruz Roja Costarricense	5	0,20
Municipalidad de Tilarán	5	0,20
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	4	0,16
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	4	0,16
Ministerio de Agricultura y Ganadería	4	0,16
Organismo de Investigación Judicial	4	0,16
Registro Nacional	4	0,16
Banca Promérica	3	0,12
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	3	0,12
Ministerio del Ambiente y Energía	3	0,12
Municipalidad de Hojancha	3	0,12
Municipalidad de Nandayure	3	0,12
Municipalidad de Upala	3	0,12
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	3	0,12
Concejo Municipal de Distrito de Colorado	2	0,08
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	2	0,08
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	2	0,08
Hospital México	2	0,08
Ministerio Público	2	0,08
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	2	0,08
Universidad Estatal a Distancia	2	0,08
Area de Salud Alajuela Sur Hospital Carlos L. Valverde Vega (San Ramón)	1	0,04
Area de Salud Atenas Banco Hipotecario de la Vivienda	1	0,04
Asamblea Legislativa	1	0,04
Cámara Costarricense de la Construcción	1	0,04
Colegio de Abogados	1	0,04
Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	1	0,04
Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada	1	0,04
Consejo Nacional de Producción	1	0,04
Dirección General de Aduanas	1	0,04
Dirección General de Servicio Civil	1	0,04
Hospital Carlos L. Valverde Vega (San Ramón)	1	0,04
Hospital de Upala	1	0,04
Hospital Nacional de Niños	1	0,04
Instituto de Fomento Cooperativo	1	0,04
Instituto Nacional de la Mujer	1	0,04
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	1	0,04
Municipalidad de Puntarenas	1	0,04

Procuraduría General de la República	1	0,04
Universidad de Costa Rica	1	0,04
Universidad Nacional	1	0,04
Total	2559	100,00

Nota1: no se toman en cuenta las denuncias hechas en privado, las cuales eran en total 963 denuncias.

Nota2: se toma en cuenta solo los nombres principales de cada entidad

**CUADRO N°. 12**  
**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN: ENTIDADES DENUNCIADAS**  
**OFICINA REGIONAL BRUNCA**  
**2009**

ENTIDADES	N° Den.	%
Instituto Mixto de Ayuda Social	801	26,00
Caja Costarricense del Seguro Social	421	13,66
Ministerio de Educación Pública	402	13,05
Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla	386	12,53
Municipalidad de Pérez Zeledón	155	5,03
Instituto Costarricense de Electricidad	110	3,57
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	105	3,41
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	90	2,92
Ministerio de Salud	71	2,30
Dirección General de Adaptación Social	54	1,75
Banco Hipotecario de la Vivienda	49	1,59
Instituto Nacional de Seguros	48	1,56
Fondo Nacional de Becas	41	1,33
Ministerio de Seguridad Pública	34	1,10
Ministerio de Justicia y Gracia	28	0,91
Patronato Nacional de la Infancia	26	0,84
Instituto de Desarrollo Agrario	23	0,75
Banco Nacional de Costa Rica	21	0,68
Registro Civil	16	0,52
Dirección General de Migración y Extranjería	15	0,49
Municipalidad de Buenos Aires	15	0,49
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	14	0,45
Hospital San Juan de Dios	13	0,42
Consejo Superior del Poder Judicial	12	0,39
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	11	0,36
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	11	0,36
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	11	0,36
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	11	0,36

Ministerio de Agricultura y Ganadería	9	0,29
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	9	0,29
Ministerio del Ambiente y Energía	5	0,16
Banco de Costa Rica	4	0,13
Comisión Nacional del Consumidor	4	0,13
Hospital Nacional de Niños	4	0,13
Ministerio de Hacienda	4	0,13
Clínica de Buenos Aires	3	0,10
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	3	0,10
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	3	0,10
Municipalidad de Osa	3	0,10
Universidad Estatal a Distancia	3	0,10
Colegio Federado de Arquitectos e Ingenieros	2	0,06
Dirección General de Aviación Civil	2	0,06
Instituto Nacional de Aprendizaje	2	0,06
Ministerio de Gobernación y Policía	2	0,06
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	2	0,06
Organismo de Investigación Judicial	2	0,06
Universidad de Costa Rica	2	0,06
Banco Central de Costa Rica	1	0,03
Casa del Artista Instituto Costarricense contra el Cáncer	1	0,03
Colegio de Abogados	1	0,03
Colegio de Médicos y Cirujanos	1	0,03
Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada	1	0,03
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	1	0,03
Dirección General para la Protección y Ayuda al Refugiado	1	0,03
Hospital de Golfito	1	0,03
Hospital Tomás Casas Casejus (Ciudad Cortés)	1	0,03
Instituto Tecnológico de Costa Rica	1	0,03
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	1	0,03
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	1	0,03
Ministerio de Justicia y Paz Ministerio de Educación Pública	1	0,03
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	1	0,03
Municipalidad de Corredores	1	0,03
Municipalidad de San José	1	0,03
Tribunal del Servicio Civil	1	0,03
Tribunal Supremo de Elecciones	1	0,03
Universidad Nacional	1	0,03
Total	3081	100,00

Nota 1: No se toman en cuenta las denuncias hechas en privado, las cuales eran un total de 610

Nota 2: solo se toman los nombres principales de cada entidad

**CUADRO Nº.13**  
**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN: ENTIDADES DENUNCIADAS**  
**SEDE PACIFICO CENTRAL**  
**2009**

ENTIDADES	Nº Den.	%
Caja Costarricense de Seguro Social	196	15,14
Municipalidad de Puntarenas	174	13,44
Instituto Mixto de Ayuda Social	168	12,97
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	85	6,56
Ministerio de Salud	80	6,18
Instituto Costarricense de Electricidad	60	4,63
Ministerio de Educación Pública	56	4,32
Hospital Monseñor Sanabria	50	3,86
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	43	3,32
Asamblea Legislativa	23	1,78
Instituto Nacional de Seguros	23	1,78
Corte Suprema de Justicia	22	1,70
Municipalidad de Parrita	20	1,54
Dirección General de Migración y Extranjería	18	1,39
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	17	1,31
Ministerio de Seguridad Pública	17	1,31
Instituto de Desarrollo Agrario	16	1,24
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	16	1,24
Patronato Nacional de la Infancia	15	1,16
Banco Hipotecario de la Vivienda	12	0,93
Dirección General de Adaptación Social	10	0,77
Ministerio de Agricultura y Ganadería	10	0,77
Fondo Nacional de Becas	9	0,69
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	9	0,69
Banco Nacional de Costa Rica	8	0,62
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	8	0,62
Municipalidad de Aguirre	8	0,62
Registro Civil	8	0,62
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	7	0,54
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	7	0,54
Municipalidad de Orotina	7	0,54
Municipalidad de Esparza	6	0,46
Municipalidad de San Mateo	6	0,46
Banco de Costa Rica	5	0,39
Colegio de Abogados	4	0,31
Concejo Municipal del Distrito de Paquera	4	0,31
Hospital México	4	0,31

Ministerio de Justicia y Gracia	4	0,31
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	4	0,31
Ministerio del Ambiente y Energía	4	0,31
Municipalidad de Garabito	4	0,31
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	3	0,23
Comisión Nacional del Consumidor	3	0,23
Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá	3	0,23
Instituto Costarricense de Turismo	3	0,23
Municipalidad de Montes de Oro	3	0,23
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	3	0,23
Concejo Municipal de Cóbano	2	0,15
Concejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	2	0,15
Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	2	0,15
Instituto Nacional de Aprendizaje	2	0,15
Junta de Protección Social de San José	2	0,15
Ministerio de Hacienda	2	0,15
Tribunal Supremo de Elecciones	2	0,15
Municipalidad de Puntarenas	1	0,08
Colegio de Médicos y Cirujanos	1	0,08
Comisión Liquidadora de Compensación Social	1	0,08
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	1	0,08
Contraloría General de la República	1	0,08
Cruz Roja Costarricense	1	0,08
Hospital Nacional Psiquiátrico	1	0,08
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	1	0,08
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	1	0,08
Ministerio de Justicia y Paz	1	0,08
Municipalidad de Monteverde	1	0,08
Municipalidad de Palmares Ministerio de Salud	1	0,08
Municipalidad del Distrito de Lepanto	1	0,08
Ojo Entidad desconocida	1	0,08
Procuraduría General de la República	1	0,08
Superintendencia General de Entidades Financieras	1	0,08
Total	1295	100,00

Nota 1: no se toman en cuenta las denuncias hechas en privado, las cuales eran en total 652 denuncias.

Nota 2: se toma en cuenta solo los nombres principales de cada entidad

**CUADRO Nº. 14**  
**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN: ENTIDADES DENUNCIADAS**  
**SEDE HUETAR NORTE**  
**2009**

ENTIDADES	Nº Den.	%
Caja Costarricense de Seguro Social	198	18,56
Instituto Mixto de Ayuda Social	83	7,78
Ministerio de Educación Pública	81	7,59
Municipalidad de San Carlos	75	7,03
Corte Suprema de Justicia	63	5,90
Instituto Nacional de Seguros	52	4,87
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	44	4,12
Hospital de San Carlos	40	3,75
Ministerio de Seguridad Pública	37	3,47
Ministerio de Salud	33	3,09
Patronato Nacional de la Infancia	30	2,81
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	27	2,53
Instituto de Desarrollo Agrario	27	2,53
Comisión Nacional del Consumidor	26	2,44
Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	25	2,34
Banco Hipotecario de la Vivienda	23	2,16
Dirección General de Migración y Extranjería	22	2,06
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	19	1,78
Registro Civil	19	1,78
Instituto Costarricense de Electricidad	18	1,69
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13	1,22
Ministerio de Justicia y Gracia	10	0,94
Fondo Nacional de Becas	7	0,66
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	6	0,56
Banco de Costa Rica	5	0,47
Banco Nacional de Costa Rica	5	0,47
Hospital México	5	0,47
Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	4	0,37
Dirección General de Adaptación Social	4	0,37
Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá	4	0,37
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	4	0,37
Municipalidad de Grecia	4	0,37
Municipalidad de Guatuso	4	0,37
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	3	0,28
Banca Promérica	3	0,28
Hospital Nacional de Niños	3	0,28
Organismo de Investigación Judicial	3	0,28

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	2	0,19
Concejo Municipal Distrito de Peñas Blancas	2	0,19
COOCIQUE R.L.	2	0,19
Ministerio de Hacienda	2	0,19
Ministerio de Justicia y Paz	2	0,19
Municipalidad de Los Chiles	2	0,19
Municipalidad de Naranjo	2	0,19
Municipalidad de Upala	2	0,19
Universidad Estatal a Distancia	2	0,19
Area de Salud Alfaro Ruiz Ministerio de Salud	1	0,09
Area de Salud Atenas Ministerio de Obras Públicas y Transportes	1	0,09
Banco Central de Costa Rica	1	0,09
Colegio de Cirujanos Dentistas	1	0,09
Concejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	1	0,09
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	1	0,09
Cruz Roja Costarricense	1	0,09
Fundación Promotora de Vivienda	1	0,09
Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	1	0,09
Hospital San Vicente de Paul Heredia	1	0,09
Instituto Tecnológico de Costa Rica	1	0,09
Junta de Protección Social de San José	1	0,09
Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar	1	0,09
Ministerio de Economía, Industria y Comercio Comisión Nacional del Consumidor	1	0,09
Ministerio del Ambiente y Energía	1	0,09
Municipalidad de San Ramón	1	0,09
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	1	0,09
Registro Nacional	1	0,09
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	1	0,09
Universidad de Costa Rica	1	0,09
Total	1067	100,00

Nota 1: no se toma en cuenta las denuncias hechas en privado, las cuales suman 609 en total.

Nota 2: se toma en cuenta solo el nombre de la entidad principal.

**CUADRO Nº.15**  
**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN: ENTIDADES DENUNCIADAS**  
**SEDE HUETAR ATLÁNTICA**  
**2009**

Entidades	Nº Den	%
Caja Costarricense de Seguro Social	65	13,13
Instituto Costarricense de Electricidad	52	10,51
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	50	10,10
Municipalidad de Limón	48	9,70
Instituto Mixto de Ayuda Social	45	9,09
Dirección General de Migración y Extranjería	28	5,66
Ministerio de Educación Pública	20	4,04
Ministerio de Justicia y Gracia	19	3,84
Instituto Nacional de Seguros	16	3,23
Patronato Nacional de la Infancia	15	3,03
Hospital Dr. Tony Facio Castro	14	2,83
Instituto de Desarrollo Agrario	13	2,63
Ministerio de Salud	12	2,42
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	11	2,22
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	8	1,62
Banco Nacional de Costa Rica	7	1,41
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	6	1,21
Ministerio de Seguridad Pública	6	1,21
Corte Suprema de Justicia	4	0,81
Municipalidad de Matina	4	0,81
Municipalidad de Matina	4	0,81
Municipalidad de Talamanca	4	0,81
Banco de Costa Rica	3	0,61
Ministerio de Agricultura y Ganadería	3	0,61
Registro Civil	3	0,61
Banco Central de Costa Rica	2	0,40
Banco Hipotecario de la Vivienda	2	0,40
Fondo Nacional de Becas	2	0,40
Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	2	0,40
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	2	0,40
Instituto Nacional de Aprendizaje	2	0,40
Ministerio de Gobernación y Policía	2	0,40
Municipalidad de Guácimo	2	0,40
Municipalidad de Siquirres	2	0,40
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	1	0,20
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	1	0,20

Contraloría General de la República	1	0,20
Dirección de Inteligencia y Seguridad Dirección General de Migración y Extranjería	1	0,20
Dirección General de Adaptación Social	1	0,20
Dirección General de Aviación Civil	1	0,20
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	1	0,20
Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá	1	0,20
Hospital de Guápiles	1	0,20
Instituto Costarricense Contra el Cáncer Instituto Mixto de Ayuda Social	1	0,20
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	1	0,20
Junta de Protección Social de Cartago	1	0,20
Ministerio de Ciencia y Tecnología Municipalidad de Limón	1	0,20
Ministerio de Hacienda	1	0,20
Ministerio de Justicia y Paz	1	0,20
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1	0,20
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	1	0,20
<b>Total</b>	<b>495</b>	<b>100,00</b>

Nota1: no se toman en cuenta las denuncias hechas en privado, las cuales eran 383 denuncias.

Nota2: se toma en cuenta solo los nombres principales de cada entidad

**CUADRO Nº 16**  
**ENTIDADES DENUNCIADAS**  
**OFICINA SUR-SUR**  
**2009**

<b>ENTIDADES</b>	<b>Nº Den.</b>	<b>%</b>
Caja Costarricense de Seguro Social	97	15,18
Instituto Mixto de Ayuda Social	78	12,21
Ministerio de Educación Pública	72	11,27
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	39	6,10
Corte Suprema de Justicia	35	5,48
Instituto Costarricense de Electricidad	32	5,01
Municipalidad de Corredores	22	3,44
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	21	3,29
Instituto de Desarrollo Agrario	17	2,66
Ministerio de Seguridad Pública	17	2,66
Comisión Nacional del Consumidor	16	2,50
Instituto Nacional de Seguros	16	2,50
Banco Hipotecario de la Vivienda	15	2,35
Hospital de Ciudad Neilly	15	2,35
Ministerio de Salud	14	2,19

Municipalidad de Golfito	14	2,19
Patronato Nacional de la Infancia	14	2,19
Municipalidad de Coto Brus	12	1,88
Fondo Nacional de Becas	11	1,72
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	8	1,25
Hospital de Golfito	6	0,94
Registro Civil	6	0,94
Dirección General de Migración y Extranjería	5	0,78
Ministerio de Agricultura y Ganadería	5	0,78
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	5	0,78
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	4	0,63
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	4	0,63
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	3	0,47
Banco de Costa Rica	3	0,47
Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla	3	0,47
Ministerio de Hacienda	3	0,47
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	3	0,47
Banco Nacional de Costa Rica	2	0,31
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2	0,31
Hospital de San Vito (Coto Brus)	2	0,31
Hospital San Juan de Dios	2	0,31
Hospital Tomas Casas Casejus (Ciudad Cortés)	2	0,31
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	2	0,31
Organismo de Investigación Judicial	2	0,31
Banca Promérica	1	0,16
Colegio de Abogados	1	0,16
Concejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	1	0,16
Consejo Nacional de Producción	1	0,16
Hospital México	1	0,16
Hospital Nacional de Niños	1	0,16
Hospital San Vicente de Paul Heredia	1	0,16
Instituto Nacional de Aprendizaje	1	0,16
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur	1	0,16
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	1	0,16
Total	639	100,00

Nota 1: no se toman en cuenta las denuncias hechas en privado, las cuales eran 120.

**CUADRO Nº 17**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN**  
**ENTIDADES DENUNCIADAS**  
**AÑO 2009**

ENTIDAD	Nº Denun.	%
Caja Costarricense de Seguro Social	1635	13,7
Instituto Mixto de Ayuda Social	1543	12,9
Municipalidades	1284	10,7
Ministerio de Educación Pública	1040	8,7
Hospitales	749	6,3
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	577	4,8
Instituto Costarricense de Electricidad	486	4,1
Ministerio de Salud	415	3,5
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	410	3,4
Bancos	320	2,7
Instituto Nacional de Seguros	316	2,6
Dirección General de Adaptación Social	298	2,5
Corte Suprema de Justicia	268	2,2
Comisión Nacional del Consumidor	242	2,0
Ministerio de Seguridad Pública	232	1,9
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	217	1,8
Patronato Nacional de la Infancia	202	1,7
Dirección General de Migración y Extranjería	201	1,7
Ministerio de Justicia	188	1,6
Instituto de Desarrollo Agrario	136	1,1
Registro Civil	118	1,0
Fondo Nacional de Becas	115	1,0
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	86	0,7
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	68	0,6
Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste	57	0,5
Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	53	0,4
Instituto Costarricense Contra el Cáncer	52	0,4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	51	0,4
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	48	0,4
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	40	0,3
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	40	0,3
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	30	0,3
Asamblea Legislativa	27	0,2
Ministerio de Hacienda	26	0,2
Instituto Nacional de Aprendizaje	26	0,2
Colegios Profesionales	24	0,2
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	21	0,2
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	18	0,2
Clinicas	15	0,1
Concejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	14	0,1
Universidad de Costa Rica	13	0,1
Consejo Superior del Poder Judicial	12	0,1
Organismo de Investigación Judicial	12	0,1
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	10	0,1

Empresa de Servicios Públicos de Heredia	10	0,1
Registro Nacional	10	0,1
Ministerio de Gobernación y Policía	9	0,1
Area de Salud Alajuela Oeste	9	0,1
Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá	9	0,1
Universidad Estatal a Distancia	9	0,1
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	8	0,1
CNE	8	0,1
Area de Salud Alfaro Ruiz	7	0,1
Ministerio de Ciencia y Tecnología	7	0,1
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	6	0,1
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	6	0,1
Junta de Protección Social	6	0,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	6	0,1
Area de Salud Atenas Banco Hipotecario de la Vivienda	5	0,04
Area de Salud Desamparados 3	5	0,04
Dirección General de Aviación Civil	5	0,04
Instituto Tecnológico de Costa Rica	5	0,04
Tribunal Supremo de Elecciones	5	0,04
Universidad Nacional	5	0,04
Cámara Costarricense de la Construcción	4	0,03
Consejo Nacional de Producción	4	0,03
Dirección General de Aduanas	4	0,03
Instituto de Fomento Cooperativo	4	0,03
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4	0,03
Area de Salud Goicoechea 1	3	0,03
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	3	0,03
Instituto Costarricense de Turismo	3	0,03
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago	3	0,03
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	3	0,03
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	3	0,03
Area de Salud Belén Flores	2	0,02
Area de Salud Heredia Cubujuqui	2	0,02
Area de Salud Naranjo	2	0,02
Centro Nacional de Rehabilitación "Dr. Humberto Araya Rojas"	2	0,02
CNE-Concejo Municipal del Distrito de Paquera	2	0,02
Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada	2	0,02
Consejo Nacional de Rectores	2	0,02
Contraloría General de la República	2	0,02
Correos de Costa Rica	2	0,02
Dirección General de Servicio Civil	2	0,02
Fundación Promotora de Vivienda	2	0,02
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	2	0,02
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	2	0,02
Instituto Nacional de la Mujer	2	0,02
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	2	0,02
Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar Ministerio de Agricultura y Ganadería	2	0,02
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo	2	0,02
Procuraduría General de la República	2	0,02
Superintendencia General de Entidades Financieras	2	0,02
Academia Nacional de Ciencias	1	0,01
Area de Salud Catedral Noroeste (Central)	1	0,01

Area de Salud Santa Bárbara Heredia M. de Santa Bárbara de Heredia	1	0,01
Area de Salud Santo Domingo	1	0,01
Casa del Artista-ICCC-Área de Salud Heredia Virilla-IMAS	1	0,01
Centro de Formación de Formadores de Personal Técnico Desarrollo Industrial	1	0,01
Comisión Liquidadora de Compensación Social	1	0,01
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación	1	0,01
Dirección General de la Tributación Directa	1	0,01
Dirección General para la Protección y Ayuda al Refugiado	1	0,01
DIS-Dirección General de Migración y Extranjería	1	0,01
Escuela Centroamericana de Ganadería	1	0,01
Imprenta Nacional Ministerio de Educación Pública	1	0,01
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	1	0,01
Instituto Costarricense de Turismo M. de Puntarenas	1	0,01
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur	1	0,01
Patronato Nacional de la Infancia Fondo Nacional de Becas	1	0,01
Refinadora Costarricense de Petróleo	1	0,01
Superintendencia de Pensiones	1	0,01
Superintendencia General de Entidades Financieras	1	0,01
Teatro Nacional	1	0,01
Teatro Popular Melico Salazar	1	0,01
Tribunal del Servicio Civil	1	0,01
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>11974</b>	<b>100</b>

**CUADRO Nº 18**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: MUNICIPALIDADES DENUNCIADAS**  
**2009**

<b>Municipalidad</b>	<b>No. Denunc.</b>	<b>%</b>
Municipalidad de Puntarenas	175	13,63
Municipalidad de Pérez Zeledón	155	12,07
Municipalidad de Liberia	112	8,72
Municipalidad de San Carlos	78	6,07
Municipalidad de Carrillo	53	4,13
Municipalidad de San José	51	3,97
Municipalidad de Limón	51	3,97
Municipalidad de Alajuela	36	2,80
Municipalidad de Desamparados	27	2,10
Municipalidad de Santa Cruz	24	1,87
Municipalidad de Bagaces	24	1,87
Municipalidad de Parrita	23	1,79
Municipalidad de Corredores	23	1,79
Municipalidad de Tibás	22	1,71
Municipalidad de Goicoechea	19	1,48
Municipalidad de Golfito	16	1,25
Municipalidad de Cartago	16	1,25
Municipalidad de Buenos Aires	15	1,17
Municipalidad de San Ramón	13	1,01
Municipalidad de Naranjo	13	1,01
Municipalidad de La Unión	13	1,01
Municipalidad de Heredia	13	1,01

Municipalidad de Coto Brus	13	1,01
Municipalidad de Cañas	13	1,01
Municipalidad de La Cruz	12	0,93
Municipalidad de Nicoya	11	0,86
Municipalidad de Aguirre	11	0,86
Municipalidad de Grecia	10	0,78
Municipalidad de Curridabat	10	0,78
Municipalidad de Orotina	9	0,70
Municipalidad de Esparza	9	0,70
Municipalidad de Talamanca	8	0,62
Municipalidad de Moravia	8	0,62
Municipalidad de Escazú	8	0,62
Municipalidad de Alajuelita	8	0,62
Municipalidad de Abangares	8	0,62
Municipalidad de Santo Domingo	7	0,55
Municipalidad de Santa Bárbara	7	0,55
Municipalidad de San Rafael	7	0,55
Municipalidad de Pococí	7	0,55
Municipalidad de Mora	7	0,55
Municipalidad de Garabito	7	0,55
Municipalidad de Aserrí	7	0,55
Municipalidad de Tilarán	6	0,47
Municipalidad de Siquirres	6	0,47
Municipalidad de San Mateo	6	0,47
Municipalidad de Montes de Oca	6	0,47
Municipalidad de Guácimo	6	0,47
Municipalidad de Vásquez de Coronado	5	0,39
Municipalidad de Upala	5	0,39
Municipalidad de Santa Ana	5	0,39
Municipalidad de Osa	5	0,39
Municipalidad de Guatuso	5	0,39
Municipalidad de Barva	5	0,39
Municipalidad de San Isidro	4	0,31
Municipalidad de Puriscal	4	0,31
Municipalidad de Palmares	4	0,31
Municipalidad de Matina	4	0,31
Municipalidad de El Guarco	4	0,31
Municipalidad de Belén	4	0,31
Municipalidad de Tarrazú	3	0,23
Municipalidad de San Pablo	3	0,23
Municipalidad de Oreamuno	3	0,23
Municipalidad de Nandayure	3	0,23
Municipalidad de Montes de Oro	3	0,23
Municipalidad de Hojancha	3	0,23
Municipalidad de Flores	3	0,23
Municipalidad de Atenas	3	0,23
Municipalidad de Acosta	3	0,23
Municipalidad de Sarapiquí	2	0,16
Municipalidad de Paraíso	2	0,16
Municipalidad de Los Chiles	2	0,16
Municipalidad de Jiménez	2	0,16
Municipalidad de Alfaro Ruiz	2	0,16

Municipalidad de Turrialba	1	0,08
Municipalidad de Puntarenas	1	0,08
Municipalidad de Monteverde	1	0,08
Municipalidad de Dota	1	0,08
<b>Total</b>	<b>1284</b>	<b>100,00</b>

**CUADRO Nº 19**  
**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN: DENUNCIAS A MINISTERIOS**  
**2009**

<b>Ministerios</b>	<b>No. Denunc.</b>	<b>%</b>
Ministerio de Educación Pública	1040	38,43
Ministerio de Salud	415	15,34
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	410	15,15
Ministerio de Seguridad Pública	232	8,57
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	217	8,02
Ministerio de Justicia y Gracia	188	6,95
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	68	2,51
Ministerio de Agricultura y Ganadería	51	1,88
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	30	1,11
Ministerio de Hacienda	26	0,96
Ministerio de Gobernación y Policía	9	0,33
Ministerio de Ciencia y Tecnología	7	0,26
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6	0,22
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4	0,15
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	3	0,11
<b>Total</b>	<b>2706</b>	<b>100,00</b>

**CUADRO Nº 20**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

<b>HECHO VIOLATORIO</b>	<b>Nº</b>
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos.	771
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de Municipalidades.	164
Problemas cobro de los servicios de energía eléctrica.	49
Problemas cobro del servicio de agua potable.	48
Incumplimiento condiciones del serv. de transpts. Públcs. modalidad buses	41
Incumplimiento por parte de la Admint. en mejoramiento de red vial cantonal o nac.	33
Problemas derivados de construcciones en vías públicas.	29
Problemas prestación de servs. de telecomunicaciones	26
Negativa, atraso o disconformidad con monto de facturas cobradas a la/o por la Admint. Pública	25
Problemas prestación de los servicios de energía eléctrica	21
Daños producidos por la construcción o mantenimiento de infraestructura vial	20
Incumplimiento de regulaciones bancarias y bursátiles por parte de entes financieros estatales	20
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos por condición de persona con discapacidad	19
Problms admintvos. en relación con el pago de impuestos, tarifas o tasas municipales	17
Problms. de orden admintvo. por falta de limpieza y mantenimiento vías públicas	16

Deficiencias en sistemas regulatorios que inciden en los derechos de usuarios y consumidores	15
Problemas con la paralización y aplazamiento de obras públicas	14
Prob. admvtvos instituc. del sector público por omisión o neglig.en el reporte y/o entrega de rebajos salariales	14
Problemas por falta de supervisión y control en la construcción de obras viales	12
Defraudación y cobro indebido de impuestos	12
Cobro de tarifa no autorizada en servicios de transporte público modalidad buses	11
Daños originados en averías del servicio eléctrico	10
Problemas de ordenamiento vial en rutas nacionales	9
Problemas con trámite, otorgamiento y/o ejecución en concesión de obra pública.	7
Cobro indebido de tarifas en servicios telefónicos	6
Ubicación de paradas del servicio de transporte público modalidad buses	6
Maltrato de usuarios en servicio de transporte público modalidad buses	6
Problemas de orden administrativo en el otorgamiento de patentes municipales	6
Ausencia de señalización vial en rutas municipales y nacionales	5
Insuficiencia de las actuales condiciones del servicio de transporte público modalidad buses	5
Inacción o negligencia de la Comisión Nac. del Consumidor ante el incumplimiento de los derechos del consumidor	5
Inacción o negligencia de ARESEP en problemas por el cobro de servicios públicos	5
Problemas administrativos con el trámite de asuntos relacionados con la zona marítimo terrestre	5
Problemas por falta de pasos peatonales en vías cantonales o nacionales	4
Solicitudes de aumento en el número de cuotas obrero patronales de la CCSS	4
Solicitudes de aumento en tarifas telefónicas	4
Problemas por falta de infraestructura en la instalación de los servicios de telecomunicaciones	4
Problemas de orden admintvo en la prestación del servicio de recolección de desechos sólidos	4
Solicitudes de aumento en tarifas de transporte remunerado de personas	3
Problemas en el cobro de los servicios de telecomunicaciones	3
Incumplimiento de regulaciones bancarias y bursátiles por parte del ente supervisor	3
Cierre ilegal de vías públicas	2
Deficiencias en admint. de los recursos recaudados por medio de los peajes	2
Incumplimiento a la Ley de Licores	2
Irregularidad en trámites de adjudicación de placas de taxis	2
Problemas de ordenamiento vial en calles de jurisdicción municipal	2
Problemas con la prestación del servicio de policía municipal	2
Ineficiencia financiera en entes públicos y programas específicos	2
Incumplimiento en la presupuestación y giro de recursos específicos asignados por ley	2
Irregularidades en el trámite de contratación por servicios profesionales	1
Manejo de fondos destinados a ampliación y reparación de la red vial	1
Deficiencias en la regulación del espectro radioeléctrico	1
Problemas de orden administrativo en la prestación del servicio de internet	1
Prestación no autorizada del servicio de transporte público modalidad taxis	1
Maltrato a usuarios en el servicio de transporte público modalidad taxis	1
Irregularidades en el trámite de contratación por servicios profesionales	1
Irregularidades en el trámite administrativo de contratación por servicios profesionales	1
Solicitudes de aumento en precios de combustibles	1
Solicitudes de aumento en primas de seguros	1
Problemas en la prestación de los servicios de transporte marítimo y aéreo	1
Incumplimiento de regulación de precios de bienes de canasta básica	1
<b>Total</b>	<b>1509</b>

**CUADRO Nº 21**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA SALUD**

HECHO VIOLATORIO	Nº
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	386
Violación de los derechos del paciente.	35
Deficiencias u omisión en el control de suministros químicos, farmacéuticos, veterinarios y alimenticios	21
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud	16
Acciones u omisiones que atenten contra la salud preventiva y la inmunización.	16
Mal funcionamiento de EBAIS	13
Negligencia médica y/ o mala práctica médica.	12
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud a personas portadoras del VIH.	10
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud para personas menores de 18 años	5
Violación de derchs. de las mujeres en la atención de su proceso de maternidad (pre parto, parto, pos parto y puerperio)	4
Problemas sanitarios e inhabitabilidad por obras	4
Negación del servicio a no asegurados	4
Omisión de acciones oportunas y eficaces en caso de epidemias o enfermedades infectocontagiosas.	3
Negación del servicio a migrantes no asegurados.	3
Negación de medicamentos, prótesis y equipos adecuados para la atención de la salud específica de las mujeres	3
Utilización irregular de recursos en la prestación de los servicios de salud	2
Falta de vigilancia del cumplimiento de padres de instrucciones o controles médicos.	2
Deficiente control en los proyectos de investigación con seres humanos.	2
Violación de los derechos de las mujeres por maternidad	1
Negación de los servicios de salud a las aseguradas indirectas	1
Desmantelamiento de los servicios de salud	1
<b>Total</b>	<b>544</b>

**CUADRO Nº 22**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A UN AMBIENTE SANO**

HECHO VIOLATORIO	Nº
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	60
Contaminación atmosférica por sonido	58
Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales	48
Contaminación atmosférica por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión	36
Prevención y afectación por desastres naturales	17
Contaminación o afectación de suelos por disposición inadec. de desechos domésticos, industriales u hospitalarios	15
Contaminación de aguas superficiales por cualquier tipo de agente	15
Daños o falta de infraestructura de los acueductos	11
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado pluvial	10
Erosión de suelos debido a obras inadecuadas	10
Construcciones o alteraciones en Zonas Marítimo Terrestres y zonas protectoras	10
Establecimiento de industrias, comercios u otros fines distintos en zonas habitacionales	9
Contaminación de aguas subterráneas	7
Explotación inadecuada del recurso hídrico o lechos de ríos, o usos no permitidos	6

Contaminación por el funcionamiento de granjas porcinas	6
Atención inadecuada de rellenos sanitarios	6
Mal manejo de áreas protegidas, reservas y Parques Nacionales	5
Falta de protección de cuencas hidrográficas, microcuencas y zonas de recarga acuífera	5
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado sanitario	4
Explotación ilegal o no sostenible de especies	2
Tenencia ilegal de especies	1
Tala ilegal, quemas, deforestación o cualquier afectación al sistema forestal	1
Contaminación o destrucción de zonas costeras y/o humedales	1
Contaminación o afectación de suelos por desechos peligrosos.	1
Contaminación o afectación de suelos por agroquímicos, pesticidas, hidrocarburos o lluvia ácida	1
Contaminación atmosférica por ondas electromagnéticas	1
Contaminación atmosférica por agroquímicos y plaguicidas	1
Cierre indebido de acequias en propiedad privada	1
Afectación por proyectos hidroeléctricos	1
<b>Total</b>	<b>349</b>

**CUADRO Nº 23**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO**

<b>HECHO VIOLATORIO</b>	<b>Nº</b>
Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	93
Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	90
Persecución laboral	36
Negación, retiro o irregul. en las patentes o permisos para actividades comerciales informales	13
Anomalías en el Proceso de Reclutamiento, Selección y Nombramientos en el Sector Público	9
Verificación del debido procedimiento administrativo disciplinario	7
Violación al régimen laboral de excepción de funcionarios policiales	6
Restringir, impedir o excluir del acceso al trabajo o a un ascenso por motivos de maternidad	6
Omisión de control estatal ante despidos ilegales o violaciones a normas laborales en sector privado	6
Inobservancia de las condiciones de higiene y protección de la salud en los centros de trabajo	6
Incumplimiento en los contratos colectivos de trabajo	5
Violación de los derechos laborales de las personas privadas de libertad	3
Inobservancia de las condiciones de higiene y protección de la salud en centros de trabajo policiales	3
Omisión del Ministerio de Trabajo de intervenir en los conflictos laborales colectivos	2
Actuación administ. Irreg. en el otorgamiento de patentes o permisos para activids comerciales informales	2
Restricción a las mujeres del derecho laboral de lactancia en el trabajo	1
<b>Total</b>	<b>288</b>

**CUADRO N° 24**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA EDUCACION**

HECHO VIOLATORIO	N°
Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de pers menores de 18 años	56
Irregularidades administrativas en los centros educativos	40
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunds para personas menores de 18 años	38
Cierre arbitrario o falta de recursos para centros de educación pública	20
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para pers. menores de 18 años con discapacidad	18
Afectaciones a la permanencia de personas adultas en el sistema educativo	14
Denegación del derecho a la educación gratuita y básica a las pers. menores de 18 años	14
Discriminación a los educandos menores de 18 años por parte del sector educativo	11
Irregul. en la emisión de títulos de conclusión de estudios y reconocimiento de materias a pers. adultas	11
Violación a la obligatoriedad de la educación de personas menores de 18 años	10
26-Violación al debido proceso en la aplicación de medidas disciplinarias para personas menores de 18 años	9
Denegación o mala aplicación de adecuaciones curriculares	8
Denegación del derecho a la educación gratuita y básica a las pers. adultas	5
Irregul. emisión de títulos de conclusión de estudios y reconocimiento de materias a pers. menores de 18 años	4
Negación u obstaculización para la matrícula en centros educativos públicos que afectan a pers. menores de 18 años	4
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para pers. adultas	3
Violaciones al reglamento de evaluación o de bachillerato a pers. menores de 18 años	3
Denegación del derecho a la educación para personas de 18 años con discapacidad	2
Discriminación a educandos mayores de edad con discapacidad por parte del sector educativo	2
Restringir, impedir o excluir el acceso a la educación formal por su condición de mujer	2
Omisión de educación de la persona menor de 18 años en el cumplimiento de sus deberes como ciudadanos	1
Violación a la identidad cultural en el sistema educativo	1
Violación al derecho de acceso a la educación técnica y universitaria	1
<b>Total</b>	<b>227</b>

**CUADRO N° 25**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

HECHO VIOLATORIO	N°
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	53
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	44
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social de la CCSS	23
Atraso de pagos por indemnizaciones de seguro	23
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	15
Incumplimiento de la entidad aseguradora en brindar los servicios	14
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones de la Dirección General de Pensiones	4
Retraso o mala atención médica de la entidad aseguradora en riesgos del trabajo	3

Atraso o negación en los pagos de los derechos derivados de la maternidad	3
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social del MTSS	2
Omisión de las enfermedades del trabajo y actualización de los porcentajes de indemnización	1
Afectaciones al seguro por riesgo del trab. o al seguro subsidiado p/ adolescentes trabajdres. Indepnts. o por cuenta propia	1
<b>Total</b>	<b>186</b>

**CUADRO N° 26**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A VIVIENDA DIGNA**

<b>HECHO VIOLATORIO</b>	<b>N°</b>
Denegatoria de subsidios o beneficios para viviendas de interés social.	32
Deficiencias en estudios socioeconómicos para asignar subsidios o bonos de vivienda	21
Deficiente supervisión de la calidad constructiva en los proyects. habitacionales y viviendas de interés soc.	19
Arbitrariedad en el manejo de asentamientos humanos	17
Neglig. en el control de entes autorizados, desarrolladores y admintradres del Sist. Financiero para la Vivienda	13
Irregularidades en el financiamiento de proyectos de interés social	12
Inadecuada o falta de calificación del riesgo en terrenos habitacionales	5
Omisión o neglig. de las municipalidades en el control de la construcción de urbanizaciones privadas	2
Falta de previsión o uso incorrecto de áreas comunes o comunales en urbanizaciones	2
Denegatoria de subsidios o beneficios para viviendas de interés social por su condición de migrante	2
Negativa o dilación de permisos de construcción	1
Irrespeto del espacio comunal y áreas verdes en proyectos de interés social	1
Falta o inadecuado manejo del sist. de aguas negras en proyectos y viviendas de interés social	1
Desalojos ilegales por parte de autoridades policiales	1
Ausencia de zonas verdes y áreas comunes en urbanizaciones	1
<b>Total</b>	<b>130</b>

**CUADRO N° 27**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO**  
**VIOLATORIO**  
**OTROS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES VULNERADOS**

<b>DERECHO A LA PROPIEDAD</b>	
Restricción ilegal o arbitraria, o actuaciones que afecten el ejercicio del derecho a la propiedad.	40
No pago o atraso en el pago de indemnización en expropiaciones.	4
Explotación ilegal de bienes de dominio público.	2
Abuso o irregularidades no policiales en el trámite y ejecución de desalojos administrativos	2
Decomiso ilegal de bienes muebles por parte de autoridades policiales.	1
<b>Total</b>	<b>49</b>
<b>DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA</b>	
Restricción ilegal en el acceso a los centros de recreación pública	2
Limitaciones al acceso y participación en actvids. culturales y deportivas por su condición de mujer	2
Reprod. de valores y conductas sociales en detrimento de las mujeres en programas y actvids. culturales	1
Cierre ilegal de centros de recreación pública	1

<b>Sub total</b>	<b>6</b>
<b>DERECHOS SINDICALES</b>	
Actos ilícitos que afectan los derechos de los dirigentes laborales en el sector público	1
Obstrucción de la actividad sindical o de asociación laboral en el sector público	1
Perturbación del derecho de libre asociación y afiliación al sindicato en el sector público	1
<b>Sub total</b>	<b>3</b>
<b>DERECHO A LA PROPIEDAD INTELECTUAL</b>	
Violación normativa de derechos de autor y de patentes por parte del sector público.	1
<b>Sub total</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>

**CUADRO Nº 28**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL**

<b>HECHO VIOLATORIO</b>	<b>Nº</b>
Hostigamiento sexual o abuso en el sector público	111
Condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial	43
Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias	24
Maltrato físico o emocional o discriminación en la prestación de servicios públicos	22
Abuso de autoridad por parte de la policía administrativa	21
Acciones u omisiones en casos de medidas disciplinarias o de aislamiento	12
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, abuso, crueldad o discriminación por su condición de mujer	4
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional o ante la discriminación	4
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, o discriminación a adultos mayores	3
Tortura, tratos inhumanos o degradantes de la policía administrativa	2
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, o discriminación a personas con discapacidad	2
Inacción de las autoridades ante la violencia doméstica contra mujeres	2
<b>Total</b>	<b>250</b>

**CUADRO Nº 29**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL**

<b>HECHO VIOLATORIO</b>	<b>Nº</b>
Acciones ilegítimas y omisiones en la atención a personas adultas mayores	81
Acción u omisión estatal en la defensa y protec. de pers menores de 18 años en riesgo soc.	51
Acción u omisión estatal en la defensa y protec. de pers menores de 18 años por abuso físico, psicológico, sexual o negligencia	21
Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas con discapacidad	15
Acciones u omisiones en la atención y asistencia de personas adultas con discapacidad	12
Acciones ilegítimas y omisiones hacia los pueblos indígenas	11
Falta de protec. a pers. menores de 18 años que carecen de grupo familiar o han debido separarse de éste	10

Condiciones inadecuadas de los centros de atención infantil administrados por el sector público	7
Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas adultas mayores	7
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de personas menores de 18 años	4
Acciones u omisiones estatales ante el abuso físico, psicológico o sexual de pers menores de edad por parte de docentes	4
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de mujeres	3
Violación al trato igualitario y a una vida independiente de personas con discapacidad en instituciones públicas	2
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de personas con discapacidad	2
Afectación de las mujeres en albergues	2
Acciones u omisiones en la vigilancia de centros y hogares para adultos mayores	2
Acción/omisión atención de sist. de cuido diario y desar. Inf. y permanencia temporal (centros inf., hog. comunitarios, albergues y otros)	2
Violación al trato preferencial de personas adultas mayores en instituciones públicas	1
Falta de recursos para la ejecución políticas públicas de personas adultas mayores	1
Afectación del subsidio para la madres adolescentes.	1
Acciones u omis.en procedts. discipl o medidas cautelares aplic. a docentes por parte del MEP por denuncias de abuso	1
Acciones u omisiones en la vigilancia de centros de atención y rehabilitación a personas con discapacidad	1
<b>Total</b>	<b>241</b>

**CUADRO Nº 30**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA DOCUMENTACION PERSONAL**

HECHO VIOLATORIO	Nº
Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	96
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros	46
Solicitud o retención ilegal de documentos de identidad a extranjeros	9
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a nacionales	2
Solicitud o retención ilegal de documentos de identidad a nacionales	1
<b>Total</b>	<b>154</b>

**CUADRO Nº 31**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

HECHO VIOLATORIO	Nº
Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	45
Violación al debido proceso en sede admintva. de pers. privadas de libertad en instituciones para hombres y juveniles	12
Violación del derecho de defensa en sede administrativa	11
Trámites admintivos. irregulares en la prestación del servicio de Administración de Justicia	8
Violación del debido proceso por parte del sector públ. en la aplic. de los procedimientos especiales de protección	1
Violación al debido proceso en trámites disciplinarios en la función policial	1
<b>Total</b>	<b>78</b>

**CUADRO Nº 32**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA JUSTICIA**

HECHO VIOLATORIO	Nº
Dilación en la administración de justicia	21
Mala prestación del servicio de administración de justicia	14
Dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias	14
Dilación en la revisión de beneficios durante la ejecución de sentencia de mujeres privadas de libertad	8
Dilación en la revisión de beneficios durante la ejecución de sentencia	7
Omisión de respuesta de tribunales de justicia	4
Denegación de acceso a la justicia ordinaria	4
Omisión o retraso en la actuación del Organismo de Investigación Judicial	1
Negligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres	1
Denegación de acceso a la justicia constitucional	1
Acción ilegítima u omisión del Ministerio Público	1
Acción ilegítima u omisión de la Defensa Pública	1
<b>Total</b>	<b>77</b>

**CUADRO Nº 33**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**DERECHO A LA CONSTITUCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA**

HECHO VIOLATORIO	Nº
Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar	12
Limitaciones ilegítimas a las mujeres privadas de libertad para la continuación del vínculo familiar	10
Falta de apoyo a la familia en la crianza de los hijos e hijas cuando así se amerite	9
Limitaciones ilegít. a personas menores de 18 años al derecho a vivir, crecer y desarrollarse con su familia	4
Acciones u omisiones de las autoridades migratorias que atenten contra la reunificación familiar	3
Incumplimiento de la Ley de Paternidad Responsable	2
Inacción estatal ante vicios en el ejercicio de la autoridad parental	2
Inacción estatal ante faltas en los deberes alimentarios	2
Limitaciones ilegítimas al contacto de las personas menores de 18 años con sus padres y hermanos	1
Afectaciones al proceso psicológico, social y jurídico de la institución de la adopción	1
<b>Total</b>	<b>46</b>

**CUADRO Nº 34**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: POR DERECHO VULNERADO Y HECHO VIOLATORIO**  
**OTROS DERECHOS INDIVIDUALES Y HECHOS VIOLATORIOS VULNERADOS**

<b>DERECHO A LA LEGALIDAD</b>	<b>18</b>
Uso indebido de bienes públicos por parte funcionarios públicos	6
Corrupción en la administración de fondos públicos	6
Corrupción en la función pública	5
Actos de persecución política	1
<b>DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>17</b>
Incumplimiento de deberes o irregularidades de la policía administrativa	7
Falta de rec.mater.y hum.en función policial que afecten el servicio seguridad	3
Aus. o neglig. Autor.públ en el aux o atención a muj.gestiones de apremio corporal	3
Violación al derecho de contar con policías respetuosos del ordenamiento jurídico	1
Incumplimiento de deberes o irregularidades en la función de la policía municipal	1
Falta de rec.mat.y hum. en func.policial cuando no esté relac con prestac.serv. seguridad	1
Falta de recursos materiales y humanos en la función policial	1
<b>DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL</b>	<b>13</b>
Inacción o neglig.autoridades diplomáticas solicit.relacionadas nacionales en el extranjero	6
Detenciones arbitrarias por parte de la policía administrativa	5
Retención o traslado ilícito de personas menores de edad	2
<b>DERECHOS DE LA PERSONALIDAD</b>	<b>9</b>
Acciones u omisiones que atenten contra el nombre de personas menores de 18 años	5
Violación del sector público, al derecho a la imagen, honor y reputación de las personas	4
<b>DERECHO A LA PRIVACIDAD PERSONAL</b>	<b>7</b>
Afectac.contra vida priv., autonomía, dignidad, privacidad y corresp. pers menor.18 años	3
Indagaciones y requisas policiales injustificadas	2
Indagaciones y requisas policiales injustificadas a mujeres	1
Divulgación de información confidencial por parte del sector público	1
<b>DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE TRANSITO</b>	<b>6</b>
Existencia de barreras arquitectónicas en edificaciones de servicio y acceso público	3
Restric. y acciones ilegít.contra extranj. entrar, transitar, perman.o salir del territ. nacional	3
<b>DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE REUNION</b>	<b>2</b>
Restricciones al derecho de asociarse libremente	2
<b>DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESION</b>	<b>2</b>
Restricciones a la libre difusión de las ideas	2
<b>DERECHO A LA VIDA</b>	<b>1</b>
Desapariciones de personas	1
<b>TOTAL HECHOS VIOLATORIOS VULNERADOS</b>	<b>75</b>

**CUADRO Nº 35**  
**ESTRUCTURA DE INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHO VIOLATORIO**  
**CON 10 DENUNCIAS O MÁS**  
**2009**

HECHOS VIOLATORIOS	Nº	%
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	771	19%
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	386	10%
Omisión de respuesta de departamentos administrativos	302	8%
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	164	4%
Hostigamiento sexual o abuso en el sector público	111	3%
Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	96	2%
Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	93	2%
Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	90	2%
Acciones ilegítimas y omisiones en la atención a personas adultas mayores	81	2%
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	60	2%
Contaminación atmosférica por sonido	58	1%
Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	56	1%
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	53	1%
Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años en riesgo social	51	1%
Problemas en el cobro de los servicios de energía eléctrica	49	1%
Problemas en el cobro del servicio de agua potable	48	1%
Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales	48	1%
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros	46	1%
Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	45	1%
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	44	1%
Condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial	43	1%
Incumplimiento de las condiciones del servicio de transporte público modalidad buses	41	1%
Restricción ilegal o arbitraria, o actuaciones que afecten el ejercicio del derecho a la propiedad.	40	1%
Irregularidades administrativas en los centros educativos	40	1%
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años	38	1%
Persecución laboral	36	1%
Contaminación atmosférica por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión	36	1%
Violación de los derechos del paciente.	35	1%
Incumplimiento por parte de la Administración en el mejoramiento de la red vial cantonal o nacional	33	1%
Denegatoria de subsidios o beneficios para viviendas de interés social.	32	1%
Problemas derivados de construcciones en vías públicas	29	1%
Problemas en la prestación de los servicios de telecomunicaciones	26	1%
Negativa, atraso o disconformidad con el monto de facturas cobradas a la/o por la Administración Pública	25	1%
Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias	24	1%
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social de la CCSS	23	1%
Atraso de pagos por indemnizaciones de seguro	23	1%
Maltrato físico o emocional o discriminación en la prestación de servicios públicos	22	1%
Problemas en la prestación de los servicios de energía eléctrica	21	1%
Dilación en la administración de justicia	21	1%
Deficiencias u omisión en el control de suministros químicos, farmacéuticos, veterinarios y alimenticios	21	1%
Deficiencias en estudios socioeconómicos para asignar subsidios o bonos de vivienda	21	1%
Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años	21	1%

por abuso físico, psicológico, sexual o negligencia		
Abuso de autoridad por parte de la policía administrativa	21	1%
Incumplimiento de regulaciones bancarias y bursátiles por parte de entes financieros estatales	20	1%
Daños producidos por la construcción o mantenimiento de infraestructura vial	20	1%
Cierre arbitrario o falta de recursos para centros de educación pública	20	1%
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos por su condición de persona con discapacidad	19	0,5%
Deficiente supervisión de la calidad constructiva en los proyectos habitacionales y viviendas de interés social	19	0,5%
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años con discapacidad	18	0,5%
Problemas administrativos en relación con el pago de impuestos, tarifas o tasas municipales	17	0,4%
Prevención y afectación por desastres naturales	17	0,4%
Arbitrariedad en el manejo de asentamientos humanos	17	0,4%
Problemas de orden administrativo por falta de limpieza y mantenimiento de vías públicas	16	0,4%
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud	16	0,4%
Acciones u omisiones que atenten contra la salud preventiva y la inmunización.	16	0,4%
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	15	0,4%
Deficiencias en sistemas regulatorios que inciden en los derechos de usuarios y consumidores	15	0,4%
Contaminación o afectación de suelos por disposición inadecuada de desechos domésticos, industriales u hospitalarios	15	0,4%
Contaminación de aguas superficiales por cualquier tipo de agente	15	0,4%
Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas con discapacidad	15	0,4%
Problemas con la paralización y aplazamiento de obras públicas	14	0,4%
Problemas administrativos de las instituciones del sector público por omisión o negligencia en el reporte y/o entrega de rebajos salariales	14	0,4%
Mala prestación del servicio de administración de justicia	14	0,4%
Incumplimiento de la entidad aseguradora en brindar los servicios	14	0,4%
Dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias	14	0,4%
Denegación del derecho a la educación gratuita y básica a las personas menores de 18 años	14	0,4%
Afectaciones a la permanencia de personas adultas en el sistema educativo	14	0,4%
Negligencia en el control de los entes autorizados, desarrolladores y administradores del Sistema Financiero para la Vivienda	13	0,3%
Negación, retiro o irregularidades en las patentes o permisos para actividades comerciales informales	13	0,3%
Mal funcionamiento de EBAIS	13	0,3%
Violación al debido proceso en sede administrativa de personas privadas de libertad en instituciones para hombres y juveniles	12	0,3%
Problemas por falta de supervisión y control en la construcción de obras viales	12	0,3%
Negligencia médica y/ o mala práctica médica.	12	0,3%
Irregularidades en el financiamiento de proyectos de interés social	12	0,3%
Defraudación y cobro indebido de impuestos	12	0,3%
Acciones u omisiones en la atención y asistencia de personas adultas con discapacidad	12	0,3%
Acciones u omisiones en casos de medidas disciplinarias o de aislamiento	12	0,3%
Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar	12	0,3%
Violación del derecho de defensa en sede administrativa	11	0,3%
Irregularidades en la emisión de títulos de conclusión de estudios y reconocimiento de materias a personas adultas	11	0,3%
Discriminación a los educandos menores de 18 años por parte del sector educativo	11	0,3%
Daños o falta de infraestructura de los acueductos	11	0,3%
Cobro de tarifa no autorizada en los servicios de transporte público modalidad buses	11	0,3%
Acciones ilegítimas y omisiones hacia los pueblos indígenas	11	0,3%
Violación a la obligatoriedad de la educación de personas menores de 18 años	10	0,3%
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado pluvial	10	0,3%
Limitaciones ilegítimas a las mujeres privadas de libertad para la continuación del vínculo	10	0,3%

familiar		
Falta de protección a las personas menores de 18 años que carecen de grupo familiar o han debido separarse de éste	10	0,3%
Erosión de suelos debido a obras inadecuadas	10	0,3%
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud a personas portadoras del VIH.	10	0,3%
Daños originados en averías del servicio eléctrico	10	0,3%
Construcciones o alteraciones en Zonas Marítimo Terrestres y zonas protectoras	10	0,3%
<b>TOTAL</b>	<b>3993</b>	<b>100%</b>

**CUADRO Nº 36**  
**ESTRUCTURA DE INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHO VIOLATORIO**  
**CON MENOSDE 10 DENUNCIAS**  
**2009**

<b>HECHOS VIOLATORIOS</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Violación al debido proceso en la aplicación de medidas disciplinarias para personas menores de 18 años	9	2%
Solicitud o retención ilegal de documentos de identidad a extranjeros	9	2%
Problemas de ordenamiento vial en rutas nacionales	9	2%
Falta de apoyo a la familia en la crianza de los hijos e hijas cuando así se amerite	9	2%
Establecimiento de industrias, comercios u otros fines distintos en zonas habitacionales	9	2%
Anomalías en el Proceso de Reclutamiento, Selección y Nombramientos en el Sector Público	9	2%
Trámites administrativos irregulares en la prestación del servicio de Administración de Justicia	8	1%
Dilación en la revisión de beneficios durante la ejecución de sentencia de mujeres privadas de libertad	8	1%
Denegación o mala aplicación de adecuaciones curriculares	8	1%
Verificación del debido procedimiento administrativo disciplinario	7	1%
Problemas con el trámite, otorgamiento y/o ejecución en concesión de obra pública.	7	1%
Incumplimiento de deberes o irregularidades de la policía administrativa	7	1%
Dilación en la revisión de beneficios durante la ejecución de sentencia	7	1%
Contaminación de aguas subterráneas	7	1%
Condiciones inadecuadas de los centros de atención infantil administrados por el sector público	7	1%
Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas adultas mayores	7	1%
Violación al régimen laboral de excepción de funcionarios policiales	6	1%
Uso indebido de bienes públicos por parte funcionarios públicos	6	1%
Ubicación de paradas del servicio de transporte público modalidad buses	6	1%
Restringir, impedir o excluir del acceso al trabajo o a un ascenso por motivos de maternidad	6	1%
Problemas de orden administrativo en el otorgamiento de patentes municipales	6	1%
Omisión de control estatal ante despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector privado	6	1%
Maltrato de usuarios en el servicio de transporte público modalidad buses	6	1%
Inobservancia de las condiciones de higiene y de protección de la salud en los centros de trabajo	6	1%
Inacción o negligencia de las autoridades diplomáticas ante solicitudes relacionadas con nacionales en el extranjero	6	1%
Explotación inadecuada del recurso hídrico o lechos de ríos, o usos no permitidos	6	1%
Corrupción en la administración de fondos públicos	6	1%
Contaminación por el funcionamiento de granjas porcinas	6	1%
Cobro indebido de tarifas en servicios telefónicos	6	1%
Atención inadecuada de rellenos sanitarios	6	1%
Problemas administrativos con el trámite de asuntos relacionados con la zona marítimo terrestre	5	1%
Mal manejo de áreas protegidas, reservas y Parques Nacionales	5	1%
Insuficiencia de las actuales condiciones del servicio de transporte público modalidad buses	5	1%
Incumplimiento en los contratos colectivos de trabajo	5	1%

Inadecuada o falta de calificación del riesgo en terrenos habitacionales	5	1%
Inacción o negligencia de la Comisión Nacional del Consumidor ante el incumplimiento de los derechos del consumidor	5	1%
Inacción o negligencia de ARESEP en problemas por el cobro de servicios públicos	5	1%
Falta de protección de cuencas hidrográficas, microcuencas y zonas de recarga acuífera	5	1%
Detenciones arbitrarias por parte de la policía administrativa	5	1%
Denegación del derecho a la educación gratuita y básica a las personas adultas	5	1%
Corrupción en la función pública	5	1%
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud para personas menores de 18 años	5	1%
Ausencia de señalización vial en rutas municipales y nacionales	5	1%
Acciones u omisiones que atenten contra el nombre de personas menores de 18 años	5	1%
Violación del sector público, al derecho a la imagen, honor y reputación de las personas	4	1%
Violación de los derechos de las mujeres en la atención de su proceso de maternidad (pre parto, parto, pos parto y puerperio)	4	1%
Solicitudes de aumento en el número de cuotas obrero patronales de la CCSS	4	1%
Solicitudes de aumento en tarifas telefónicas	4	1%
Problemas sanitarios e inhabilitación por obras	4	1%
Problemas por falta de pasos peatonales en vías cantonales o nacionales	4	1%
Problemas por falta de infraestructura en la instalación de los servicios de telecomunicaciones	4	1%
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado sanitario	4	1%
Problemas de orden administrativo en la prestación del servicio de recolección de desechos sólidos	4	1%
Omisión de respuesta de tribunales de justicia	4	1%
No pago o atraso en el pago de indemnización en expropiaciones.	4	1%
Negación u obstaculización para la matrícula en centros educativos públicos que afectan a personas menores de 18 años	4	1%
Negación del servicio a no asegurados	4	1%
Limitaciones ilegítimas a las personas menores de 18 años al derecho a vivir, crecer y desarrollarse con su familia	4	1%
Irregularidades en la emisión de títulos de conclusión de estudios y reconocimiento de materias a personas menores de 18 años	4	1%
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, abuso, crueldad o discriminación por su condición de mujer	4	1%
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional o ante la discriminación	4	1%
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de personas menores de 18 años	4	1%
Denegación de acceso a la justicia ordinaria	4	1%
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones de la Dirección General de Pensiones	4	1%
Acciones u omisiones estatales ante el abuso físico, psicológico o sexual de personas menores de edad por parte de docentes	4	1%
Violaciones al reglamento de evaluación o de bachillerato a personas menores de 18 años	3	1%
Violación de los derechos laborales de las personas privadas de libertad	3	1%
Solicitudes de aumento en tarifas de transporte remunerado de personas	3	1%
Retraso o mala atención médica de la entidad aseguradora en riesgos del trabajo	3	1%
Restricciones y acciones ilegítimas contra extranjeros para entrar, transitar, permanecer o salir del territorio nacional	3	1%
Problemas en el cobro de los servicios de telecomunicaciones	3	1%
Omisión de acciones oportunas y eficaces en caso de epidemias o enfermedades infectocontagiosas.	3	1%
Negación del servicio a migrantes no asegurados.	3	1%
Negación de medicamentos, prótesis y equipos adecuados para la atención de la salud específica de las mujeres	3	1%
Inobservancia de las condiciones de higiene y de protección de la salud en los centros de trabajo policiales	3	1%
Incumplimiento de regulaciones bancarias y bursátiles por parte del ente supervisor	3	1%
Incumplimiento a la Ley de Licores	3	1%
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, o discriminación a adultos mayores	3	1%
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de mujeres	3	1%
Falta de recursos materiales y humanos en la función policial que afecten el servicio seguridad	3	1%

Existencia de barreras arquitectónicas en edificaciones de servicio y acceso público	3	1%
Ausencia o negligencia de autoridad pública en el auxilio o atención a mujeres en gestiones de apremio corporal	3	1%
Atraso o negación en los pagos de los derechos derivados de la maternidad	3	1%
Atención Inmediata	3	1%
Afectaciones contra la vida privada, autonomía, dignidad, privacidad y correspondencia de las personas menores de 18 años	3	1%
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas adultas	3	1%
Acciones u omisiones de las autoridades migratorias que atenten contra la reunificación familiar	3	1%
Violación al trato igualitario y a una vida independiente de personas con discapacidad en instituciones públicas	2	0,3%
Utilización irregular de recursos en la prestación de los servicios de salud	2	0,3%
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a nacionales	2	0,3%
Tortura, tratos inhumanos o degradantes de la policía administrativa	2	0,3%
Retención o traslado ilícito de personas menores de edad	2	0,3%
Restringir, impedir o excluir el acceso a la educación formal por su condición de mujer	2	0,3%
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social del MTSS	2	0,3%
Restricciones al derecho de asociarse libremente	2	0,3%
Restricciones a la libre difusión de las ideas	2	0,3%
Restricción ilegal en el acceso a los centros de recreación pública	2	0,3%
Problemas de ordenamiento vial en calles de jurisdicción municipal	2	0,3%
Problemas con la prestación del servicio de policía municipal	2	0,3%
Omisión o negligencia de las municipalidades en el control de la construcción de urbanizaciones privadas	2	0,3%
Omisión del Ministerio de Trabajo de intervenir en los conflictos laborales colectivos	2	0,3%
Limitaciones al acceso y participación en actividades culturales y deportivas por su condición de mujer	2	0,3%
Irregularidad en trámites de adjudicación de placas de taxis	2	0,3%
Ineficiencia financiera en entes públicos y programas específicos	2	0,3%
Indagaciones y requisas policiales injustificadas	2	0,3%
Incumplimiento en la presupuestación y giro de recursos específicos asignados por ley	2	0,3%
Incumplimiento de la Ley de Paternidad Responsable	2	0,3%
Inacción estatal ante vicios en el ejercicio de la autoridad parental	2	0,3%
Inacción estatal ante faltas en los deberes alimentarios	2	0,3%
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, o discriminación a personas con discapacidad	2	0,3%
Inacción de las autoridades ante la violencia doméstica contra mujeres	2	0,3%
Falta de vigilancia del cumplimiento de los padres de las instrucciones o controles médicos.	2	0,3%
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de personas con discapacidad	2	0,3%
Falta de previsión o uso incorrecto de áreas comunes o comunales en urbanizaciones	2	0,3%
Explotación ilegal o no sostenible de especies	2	0,3%
Explotación ilegal de bienes de dominio público.	2	0,3%
Discriminación a los educandos mayores de edad con discapacidad por parte del sector educativo	2	0,3%
Denegatoria de subsidios o beneficios para viviendas de interés social por su condición de migrante	2	0,3%
Denegación del derecho a la educación para personas de 18 años con discapacidad	2	0,3%
Deficiente control en los proyectos de investigación con seres humanos.	2	0,3%
Deficiencias en la administración de los recursos recaudados por medio de los peajes	2	0,3%
Cierre ilegal de vías públicas	2	0,3%
Afectación de las mujeres en albergues	2	0,3%
Actuación administrativa irregular en el otorgamiento de las patentes o permisos para actividades comerciales informales	2	0,3%
Acciones u omisiones en la vigilancia de centros y hogares para adultos mayores	2	0,3%
Acción u omisión en la atención de sists de cuidado diario y de des.inf. de permanencia temporal (centros infantiles, hogares comunitarios, albergues y otros)	2	0,3%
Abuso o irregularidades no policiales en el trámite y ejecución de desalojos administrativos	2	0,3%
Violación del debido proceso por parte del sector público en la aplicación de los procedimientos especiales de protección	1	0,2%

Violación de los derechos de las mujeres por maternidad	1	0,2%
Violación de la normativa de derechos de autor y de patentes por parte del sector público.	1	0,2%
Violación al trato preferencial de personas adultas mayores en instituciones públicas	1	0,2%
Violación al derecho de la participación ciudadana	1	0,2%
Violación al derecho de contar con policías respetuosos del ordenamiento jurídico	1	0,2%
Violación al derecho de acceso a la educación técnica y universitaria	1	0,2%
Violación al debido proceso en trámites disciplinarios en la función policial	1	0,2%
Violación a la identidad cultural en el sistema educativo	1	0,2%
Tenencia ilegal de especies	1	0,2%
Tala ilegal, quemas, deforestación o cualquier afectación al sistema forestal	1	0,2%
Solicitudes de aumento en precios de combustibles	1	0,2%
Solicitudes de aumento en primas de seguros	1	0,2%
Solicitud o retención ilegal de documentos de identidad a nacionales	1	0,2%
Restricción a las mujeres del derecho laboral de lactancia en el trabajo	1	0,2%
Reproducción de valores y conductas sociales en detrimento de las mujeres en programas y actividades culturales	1	0,2%
Problemas en la prestación de los servicios de transporte marítimo y aéreo	1	0,2%
Problemas de orden administrativo en la prestación del servicio de internet	1	0,2%
Prestación no autorizada del servicio de transporte público modalidad taxis	1	0,2%
Perturbación del derecho de libre asociación y afiliación al sindicato en el sector público	1	0,2%
Omisión o retraso en la actuación del Organismo de Investigación Judicial	1	0,2%
Omisión de las enfermedades del trabajo y actualización de los porcentajes de indemnización	1	0,2%
Omisión de educación de la persona menor de 18 años en el cumplimiento de sus deberes como ciudadanos	1	0,2%
Obstrucción de la actividad sindical o de asociación laboral en el sector público	1	0,2%
Negligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres	1	0,2%
Negativa o dilación de permisos de construcción	1	0,2%
Negación de los servicios de salud a las aseguradas indirectas	1	0,2%
Manejo de fondos destinados a ampliación y reparación de la red vial	1	0,2%
Maltrato a usuarios en el servicio de transporte público modalidad taxis	1	0,2%
Limitaciones ilegítimas al contacto de las personas menores de 18 años con sus padres y hermanos	1	0,2%
Irrespeto del espacio comunal y áreas verdes en proyectos de interés social	1	0,2%
Irregularidades en el trámite de contratación por servicios profesionales	1	0,2%
Irregularidades en el trámite de contratación por servicios profesionales	1	0,2%
Irregularidades en el trámite administrativo de contratación por servicios profesionales	1	0,2%
Indagaciones y requisas policiales injustificadas a mujeres	1	0,2%
Incumplimiento de regulación de precios de bienes de canasta básica	1	0,2%
Incumplimiento de deberes o irregularidades en la función de la policía municipal	1	0,2%
Impedimento o restricción injustificada de participar en asuntos políticos	1	0,2%
Impedimento o restricción al libre ejercicio del sufragio	1	0,2%
Falta o inadecuado manejo del sistema de aguas negras en proyectos y viviendas de interés social	1	0,2%
Falta de recursos para la ejecución políticas públicas de personas adultas mayores	1	0,2%
Falta de recursos materiales y humanos en la función policial cuando no esté relacionado con la prestación del servicio seguridad	1	0,2%
Falta de recursos materiales y humanos en la función policial	1	0,2%
Divulgación de información confidencial por parte del sector público	1	0,2%
Desmantelamiento de los servicios de salud	1	0,2%
Desapariciones de personas	1	0,2%
Desalojos ilegales por parte de autoridades policiales	1	0,2%
Denegación de acceso a la justicia constitucional	1	0,2%
Deficiencias en la regulación del espectro radioeléctrico	1	0,2%
Decomiso ilegal de bienes muebles por parte de autoridades policiales.	1	0,2%
Contaminación o destrucción de zonas costeras y/o humedales	1	0,2%

Contaminación o afectación de suelos por desechos peligrosos.	1	0,2%
Contaminación o afectación de suelos por agroquímicos, pesticidas, hidrocarburos o lluvia ácida	1	0,2%
Contaminación atmosférica por ondas electromagnéticas	1	0,2%
Contaminación atmosférica por agroquímicos y plaguicidas	1	0,2%
Cierre indebido de acequias en propiedad privada	1	0,2%
Cierre ilegal de centros de recreación pública	1	0,2%
Ausencia de zonas verdes y áreas comunes en urbanizaciones	1	0,2%
Afectaciones al seguro por riesgo del trabajo o al seguro subsidiado para adolescentes trabajadores independientes o por cuenta propia	1	0,2%
Afectaciones al proceso psicológico, social y jurídico de la institución de la adopción	1	0,2%
Afectación por proyectos hidroeléctricos	1	0,2%
Afectación del subsidio para la madres adolescentes.	1	0,2%
Actos ilícitos que afectan los derechos de los dirigentes laborales en el sector público	1	0,2%
Actos de persecución política	1	0,2%
Acciones u omisiones en los procedts. disciplinarios o medidas cautelares aplicadas a los docentes por parte del MEP por denuncias de abuso	1	0,2%
Acciones u omisiones en la vigilancia de centros de atención y rehabilitación a personas con discapacidad	1	0,2%
Acción ilegítima u omisión del Ministerio Público	1	0,2%
Acción ilegítima u omisión de la Defensa Pública	1	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>579</b>	<b>100%</b>

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica