Buenas prácticas

Instrumentos de gestión organizacional, sistemas de gestión de denuncias, reclamos, consultas y seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

Federación Iberoamericana
del Ombudsman

Buenas prácticas

Instrumentos de gestión organizacional, sistemas de gestión de denuncias, reclamos, consultas y seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

Federación Iberoamericana del Ombudsman

Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Presidente
Sr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República de Paraguay

Vicepresidenta Primera
Lic. Lilia Herrera Mow, Defensora del Pueblo de la República de Panamá

Vicepresidente Segundo
Dr. Rolando Villena Villegas, Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

Vicepresidente Tercero
Dr. José de Faria Costa, Provedor de Justiça de Portugal

Vicepresidente Cuarto
Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

Vicepresidente Quinto
Dr. Juan José Ríos Estavillo, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa

La elaboración de este documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman – PROFIO.

Elaboración de contenido
Fabricio Chavarría Bolaños
Abogado Asistente - Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata
Defensoría de los Habitantes de Costa Rica

Defensora de los Habitantes de Costa Rica
Montserrat Solano Carboni

Supervisión de contenido PROFIO- GIZ
Nadezhda Vásquez Cucho
Asesora en Derechos Humanos PROFIO-GIZ

Responsable de la contribución de PROFIO-GIZ
Julia Unger
Directora PROFIO-GIZ

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente.

©Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica
www.dhr.go.cr

© Federación Iberoamericana del Ombudsman
www.portalfio.org

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)
www.profio.info

Edición, diseño y diagramación: Crea Comunicaciones, Nicaragua
Primera edición: Lima, Perú, marzo de 2015

Índice

1. Presentación **9**

2. Introducción **10**

3. Historia de los procedimientos de la gestión organizacional **12**

3.1 Principios del dimensionamiento orgánico y funcional de la institución 13

3.2 Principios del accionar institucional 15

3.3 Principios para el desarrollo del sistema informático 20

4. Descripción de escenarios **22**

4.1 Escenario interno 22

4.2 Escenario político 35

4.3 Escenario social 42

4.3.1 **Caso 1.** Injerencia abusiva del Estado: prohibición de fertilización in vitro 42

4.3.2 **Caso 2.** Discriminación por orientación sexual 43

4.3.3 **Caso 3.** Prestación del servicio público de agua potable 44

5. Demanda según el perfil de la población y temática o derecho vulnerado **46**

Índice

5.1 Perfil de la población denunciante 46

5.2 Formas de recepción de denuncias 54

5.3 Procesos de intervención defensorial 56

6. **Proceso de diseño e implementación** **57**

6.1 Pilares centrales en los que se basa el sistema 57

6.1.1 Valores institucionales 57

6.1.2 Principios generales que rigen el accionar de la Defensoría 58

6.2 Proceso de diseño e implementación del sistema de gestión de reclamos y seguimiento a recomendaciones 60

6.3 Procesos de evaluación y adecuaciones, responsabilidades de los distintos actores internos y externos que participan del diseño e implementación 62

7. **Desarrollo de la experiencia desde los aspectos operativos** **66**

7.1 Mecanismos de coordinación e interacciones internas del sistema 66

7.2 Procedimiento para relacionar la gestión de reclamos con el proceso de elaboración de recomendaciones 68

7.3 Estrategias de defensa (tratamiento de las solicitudes de intervención) 70

7.4 Recursos para el desempeño del área de gestión de reclamos 74

8. Evaluaciones del sistema de gestión **77**

8.1 Metodología 77

8.2 Actores que participan en la evaluación 79

8.3 Resultados obtenidos en relación a las respuestas de las administraciones públicas 79

8.4 Comunicación de los resultados 80

8.5 Principales dificultades presentadadas en la implementación del sistema 80

8.6 Proceso de adecuación como resultado de las evaluaciones 81

9. Recomendaciones fundamentales para el traspaso de experiencia **83**

1 Presentación

Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Raonadores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos han ganado valiosas experiencias en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos desde su instalación hasta nuestros días. El contacto diario con las personas que han sufrido alguna vulneración de sus derechos ha permitido establecer líneas de acción que dan resultados satisfactorios.

Hoy ofrecemos una colección de buenas prácticas que han demostrado validez a lo largo de varios años. La compilación se debe al excelente sentido de cooperación de las instituciones asociadas a la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y a la asistencia financiera de la Cooperación Alemana.

La formación y capacitación de quienes trabajamos en las instituciones defensoras de derechos humanos deben responder a programas permanentes que aprovechen experiencias y medios con la premura que exigen quienes presentan sus quejas.

Consideramos que los textos que hoy presentamos cumplen esas premisas. Además, el contenido de cada libro está ordenado didácticamente y su lectura es amena y enriquecedora.

Debemos expresar nuestras esperanzas de días mejores para los países de la FIO mediante el aporte de las trabajadoras y los trabajadores de cada institución.

Manuel María Páez Monges
Defensor del Pueblo de la República del Paraguay y
Presidente del Instituto Iberoamericano del Ombudsman

2 Introducción

El presente documento sistematiza aquellas experiencias institucionales de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica dadas a lo largo de 20 años y que han sido identificadas como buenas prácticas defensoriales en cuanto a instrumentos de gestión organizacional. El interés principal es brindar un ejemplo que inspire acciones que generen oportunidades de mejora en otras realidades defensoriales.

El documento se desarrolla en siete apartados. El primero aborda la historia de los procedimientos de la gestión organizacional de la Defensoría y busca rescatar los pilares y principios que dieron vida a esta institución y que suelen pasarse por alto por no estar documentados. El capítulo hace un recuento de estos principios que aún siguen vigentes y que guían a la Defensoría.

El segundo apartado describe los distintos escenarios del actuar institucional en su ámbito interno, político y social. Su objetivo es despertar conciencia sobre el actuar de la Defensoría, el cual no es aislado a la realidad nacional, sino que forma parte de un sistema institucional regido dentro de un marco democrático en el cumplimiento de sus competencias y que cumple con su función de control, necesaria para su adecuado ejercicio.

En el tercer apartado se realiza un análisis a profundidad de la demanda en cuanto al perfil de la población y temática o derechos vulnerados, lo que confiere un rostro humano a la labor de la Defensoría tras definir el tipo de demandante que solicita sus servicios. La información estadística sirve para guiar o reorientar las acciones institucionales, de manera que la Defensoría se asegure de conocer a estos habitantes para satisfacer sus demandas y no caer en el error de ejercer las competencias para un habitante con necesidades distintas a las requeridas.

El cuarto apartado describe el proceso de diseño e implementación del sistema de la Defensoría, planeamiento que parte de un desarrollo en armonía con los principios institucionales, así como su estructura y organización introduciéndose en el desarrollo del sistema el respeto a sus principios y valores.

El quinto apartado describe el desarrollo de la experiencia, es decir aquellos aspectos operativos de coordinación necesarios para implementar el sistema e identificar procesos y responsabilidad para su buena ejecución.

Las evaluaciones del sistema de gestión se abordan en el sexto apartado. Aquí, los resultados permiten diseñar procesos de mejora continua con el fin de cumplir con las competencias formales y de que las actuaciones de la institución reflejen un verdadero compromiso con la población.

El último apartado ofrece recomendaciones precisas para la transferencia, mientras recuerda que toda propuesta no es más que un breve enunciado y que corresponde a la Defensoría incorporarla al proceso interno.

3 Historia de los procedimientos de la gestión organizacional

Desarrollar un breve historial de la implementación del actual sistema de gestión organizacional en cuanto a la gestión de reclamos y el seguimiento de recomendaciones y protocolos de actuaciones en la relación de la Defensoría, con los distintos organismos de la administración pública.

¿Cuánto tiempo tiene el actual sistema de gestión de reclamos y seguimiento de recomendaciones? ¿Cómo ha sido el proceso hasta su construcción?

La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se creó el 17 de noviembre de 1992 mediante la Ley 7319 [1] y entró en vigencia el 10 de marzo de 1993. Ésta abrió sus puertas el 1º de octubre de 1993 con la recepción y atención de quejas y consultas, sin embargo en relación al sistema de gestión de reclamos y seguimiento de recomendaciones, consolidó un documento formal hasta el seis de noviembre de 2009 que definió el sistema de gestión, producto de un proceso de trabajo que inició en 2005.

Es así como mediante el Acuerdo Nº 00001524 del Defensor de los Habitantes de Costa Rica, en 2010 entró a regir el primer Manual del Macroproceso de Protección de Derechos Institucional.[2] En su artículo primero, hoy reformado, según se explicará adelante, éste regula "los procedimientos del macroproceso de protección de derechos en los procesos de admisión, defensa y educación en derechos humanos que realiza la Defensoría de los Habitantes de la República".

1 Reformada por la Ley No. 7423, publicada en La Gaceta, Diario Oficial el 17 de agosto de 1994, reformas propuestas a iniciativa de sus primeros jerarcas quienes coincidieron en que el nombre "Ley del Defensor de los Habitantes" reforzaba el mensaje subliminal discriminatorio contra la mujer al sugerir la designación de un varón como su representante titular. Conjuntamente propusieron cambiar el nombre de la institución, por Defensoría de los Habitantes y adecuar el articulado de la Ley.

2 Reformado mediante Acuerdo Nº 00001815 publicado en La Gaceta, Diario Oficial el 5 de febrero de 2014.

Una mirada al pasado de la institución mostrará que desde sus primeras etapas la Defensoría logró consolidar una serie de principios funcionales y de servicio dentro de su cultura institucional, que no sólo fueron base para el desarrollo y aplicación del macroproceso vigente, sino para el impulso y actualización del sistema informático y la estructura organizacional actual.

Por su importancia y vigencia se hará un repaso por estos principios, ya que son el marco de referencia obligatorio que han señalado el paso a paso en el desarrollo organizacional y la gestión de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

3.1 Principios del dimensionamiento orgánico y funcional de la institución

La experiencia de los primeros 12 meses de funcionamiento de la institución y la proyección de la demanda de servicios, permitió definir la necesidad urgente de iniciar un proceso de redimensionamiento orgánico y funcional.

Con este propósito, el 3 de agosto de 1994 se contrató a una firma consultora que basándose en un diagnóstico institucional, determinó las fortalezas y debilidades del modelo inicial, lo que permitió diseñar los principios orientadores de la estructura en correspondencia con el replanteamiento de sus objetivos.

La importancia de éstos radica en que siguen siendo principios orientadores en todo proceso de reingeniería realizado en la institución durante sus 20 años y que son:

1. Aprovechar la experiencia adquirida.
2. Organizar recursos humanos y materiales para atender de forma casuística y en otras acciones de defensa y promoción.
3. Adoptar procedimientos uniformes entre las áreas que ejecuten tareas similares.
4. Asegurar la flexibilidad en la estructura y la movilidad interna del personal.
5. Considerar la importancia del tiempo de proceso e incorporarlo en la ejecución de todas las tareas.

6. Reconocer la existencia de una metodología de abordaje integral para el caso de las especificidades.
7. Asegurar que:
    a. La casuística sea un insumo para las otras acciones de defensa y promoción.
    b. Estas acciones apoyen, a su vez a la casuística.
8. Facilitar un control cualitativo y cuantitativo de la gestión.
9. Garantizar una visión institucional integrada a través de espacios para el intercambio de experiencias y conocimientos para la coordinación del trabajo entre las diversas áreas.
10. Proporcionar apoyo administrativo y tecnológico oportuno y planificado a las áreas de gestión.
11. Incorporar las nociones de planeación y priorización dentro del trabajo de toda la institución.
12. Asegurar que en el campo de la casuística, el modelo cumpla con lo siguiente:
    a. Que tenga por objetivo la satisfacción del habitante.
    b. Que existan criterios unívocos para la distribución de los casos entre las distintas áreas de trabajo.
    c. Que cada funcionario sea responsable por la tramitación de los casos y tareas asignadas.
    d. Que la distribución de la carga entre los funcionarios se realice de forma equitativa con base a criterios cualitativos y cuantitativos.
    e. Que exista flexibilidad temática entre los funcionarios de cada área.
    f. Que se realice una tarea agresiva de seguimiento de las recomendaciones.

3.2 Principios del accionar institucional

Para 1995 se adoptan las primeras normas de procedimiento, así como el diseño de manual de funciones y de estrategia para intervenir en los diferentes campos de acción.

En este contexto surgen también los principios rectores de la acción institucional que hoy encontramos incluidos en el Manual de Macroprocesos de la Defensoría vigente y que forman parte de la cultura organizacional y de servicio de cada funcionario de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

Principios rectores:

1. Facilitar por todos los medios el acceso de los habitantes a los servicios que presta la institución. De ahí que su intervención sea solicitada de forma personal, por teléfono, correo, telegrama, fax o a través de la Unidad Móvil de Promoción y Divulgación. La Defensoría ha de empeñarse en facilitar cada vez más el acceso a sus servicios, el que debe lograrse directamente por el habitante sin necesidad de intermediarios y mucho menos de patrocinio profesional.
2. Ningún habitante que solicite la intervención de la Defensoría debe irse con las manos vacías. Si el asunto que plantea resulta ser admisible, deberá otorgársele información completa sobre el trámite que seguirá su gestión. Si el asunto no resulta ser competencia de la institución, deberá orientársele y referírsele a las instancias correspondientes.
3. Por definición la Defensoría debe ser una institución dinámica, flexible y adaptable a las exigencias de cada momento histórico y a las necesidades de los habitantes que son su razón de ser. Ello permitirá que la institución se mantenga inmune a vicios y prácticas frecuentes en el sector público.
4. Todos los funcionarios de la Defensoría deben escuchar con atención y respeto a los habitantes que acudan a la institución. Ha sido demostrado que en muchas ocasiones sólo el hecho de escuchar a quien no ha sido escuchado en otras instancias resulta ser suficiente y si a eso se le agrega un buen consejo, mejor.
5. La Defensoría no es una institución a la que pueda "esperarse" acudir a ella, más bien ésta debe acercarse a los habitantes en sus comunidades y facilitar la comunicación. A ese efecto, deben favorecerse reuniones con los habitantes en los días y horas que a ellos les resulten más convenientes.

6. Al admitir una queja relacionada con una acción u omisión de la administración se debe verificar que el habitante haya gestionado ante ésta de forma previa. Esto no constituye un requisito de admisibilidad en sí mismo pero sí es una forma de verificar el momento oportuno para la intervención de la Defensoría. En ocasiones ésta no se justifica si antes el interesado no le ha dado oportunidad a la administración de que actúe para solucionarlo al poner el reclamo antes de acudir a la Defensoría. Claro está que existen asuntos que por su naturaleza requieren de la intervención inmediata de la Defensoría, sin necesidad de gestión previa ante la administración.

7. Ninguna de las actuaciones de la institución debe tener por objeto el ejercicio del control político, el que es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa.

8. A criterio de la Defensoría, los reclamos que se refieran al trámite o adjudicación de procesos de contratación administrativa son competencia exclusiva de la Contraloría General de la República.

9. La Defensoría no es competente para conocer acerca de violaciones a los derechos provocadas por personas o empresas privadas. Sin embargo, en virtud de que este tipo de violaciones son frecuentes y dado que para toda actividad desarrollada por personas o empresas privadas, existe una institución pública con funciones de regulación, la Defensoría puede conocer del asunto desde la perspectiva de la omisión de estas entidades para actuar diligentemente frente a esos hechos violatorios. En la mayor parte de estos casos se requiere de una gestión previa por del parte del interesado ante la institución correspondiente.

10. No debe existir una jerarquización de las actuaciones, ni mucho menos un proceso de selección ni de discriminación de los casos a atender. Todos los asuntos planteados por uno o más habitantes merecen la atención de la institución, con pleno respeto y consideración para quienes consideran que la Defensoría es la institución que puede atender su gestión, queja o disconformidad.

11. Si el caso lo permite, en la tramitación de los asuntos admitidos para estudio e investigación por parte de la Defensoría, se dará prioridad, a la utilización de las gestiones informales.

12. La gestión informal por excelencia será la de mediación entre el habitante y el funcionario con el fin de que el diferendo pueda ser resuelto en la forma más conveniente sin mayor dilación.

13. Ha de procurarse que los asuntos que se tramiten formalmente, sean concluidos en el plazo de dos meses a partir de su admisibilidad. En algunos casos la diversa complejidad de las investigaciones justifica que éstas se prolonguen por un tiempo mayor que garantice la certeza y seriedad de los resultados alcanzados. Producto de la experiencia acumulada, se propone que una eventual modificación de la Ley Nº 7319 considere una ampliación del plazo establecido para la resolución definitiva de los asuntos.

14. Las notificaciones de la Defensoría realizadas por fax se tendrán como válidas para todo efecto.

15. Toda información solicitada a una institución y/o funcionario público, deberá ser remitida a la Defensoría en el plazo de cinco días hábiles, salvo que por la naturaleza del asunto se le haya otorgado un plazo mayor. En caso de incumplimiento se le remitirá una prevención para que la información sea presentada en 24 horas. Si a pesar de ello el incumplimiento se mantiene, se remitirá el asunto al Ministerio Público para lo que corresponda (delito de desobediencia).

16. Las solicitudes de información o traslados deberán ser remitidos al funcionario denunciado y al Jefe o Director de la oficina respectiva. Si el asunto no se refiere a la actuación de un funcionario sino a la gestión de algún departamento u oficina, se le remitirá al funcionario responsable de esa oficina. Si no es posible identificar el órgano u oficina responsable o bien si se trata de un acto u omisión atribuible a la máxima autoridad de la institución, el traslado se remitirá directamente al jerarca respectivo. De cualquier manera, de todo traslado que se envíe a un funcionario u oficina pública, se remitirá copia al jerarca respectivo, quien al fin de cuentas es el responsable político de la gestión institucional.

17. La institución promoverá la organización y funcionamiento de la Contraloría de Servicios en las entidades públicas, a fin de que los usuarios de los servicios cuenten con una instancia en cada institución a la que puedan recurrir a plantear sus reclamos. La Defensoría deberá mantener un contacto estrecho y permanente con la Contraloría de Servicio a fin de establecer vínculos de cooperación que redunden en beneficios para los habitantes.

18. La Defensoría debe mantener una estrecha relación con la prensa. Dado que la institución ejerce una magistratura de influencia y que el acatamiento de sus recomendaciones, depende en buena medida del apoyo que le otorgue la opinión pública a su gestión. Para esto es necesario establecer un contacto permanente con los medios de comunicación de manera que exista una adecuada divulgación de sus actuaciones.

19. La Defensoría no busca la confrontación con las instituciones y/o los funcionarios públicos. Por el contrario, como interlocutora de los habitantes de la República, se inclina por la persuasión y el entendimiento entre la Administración y los habitantes. En su gestión la Defensoría no vence sino que convence.

20. La participación de la Defensoría como mediadora en conflictos que se presenten entre habitantes o grupos organizados de la sociedad civil y órganos del sector público, tendrá por objetivo facilitar las condiciones para que las partes interesadas lleguen a un entendimiento sobre sus diferendos. Para que esa intervención pueda verificarse, deberá ser solicitada por las partes en conflicto.

21. La Defensoría velará porque el funcionario público desempeñe sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el que será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados. Asimismo, la institución velará porque en su desempeño los servidores públicos no causen trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los habitantes. Para todo efecto debe tenerse en cuenta que quienes laboran en la Defensoría son servidores públicos.

22. Los funcionarios públicos son habitantes de la República y por tanto sujetos de derechos tanto en sus relaciones con el público como en todas sus actividades, derechos que han de ser también tutelados por la Defensoría.

23. El trámite de las quejas no se realiza a través de un procedimiento contencioso. Más bien éste se trata de un trámite informal y sumario que tiene por objetivo la resolución del conflicto que se plantea.

24. En el trámite de las quejas ha de procurarse que los funcionarios de la Defensoría tengan contacto directo con la realidad de los hechos que se investigan: conversación directa con los habitantes involucrados y afectados, conversaciones con funcionarios públicos que puedan atender y resolver el asunto en cuestión y visitas al sitio son parte de la actividades que deben desarrollarse al abordar un caso.

25. Las investigaciones se realizan de conformidad con lo que establece la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República que señala expresamente las características y fases del procedimiento aplicable.

26. Las actividades de promoción y divulgación de los derechos tienen por finalidad desarrollar las habilidades necesarias en los habitantes para que estén en capacidad de defender sus derechos por sí mismos.

27. Las investigaciones que realice la institución y la información que se brinde sobre ésta, deben desarrollarse con el más profundo respeto a la dignidad y el buen nombre de los funcionarios denunciados.

28. La Defensoría debe velar porque los instrumentos, convenios y pactos suscritos por el Gobierno de Costa Rica sean aplicados por parte de las instituciones públicas. Para esto se parte de lo establecido por la Sala Constitucional al señalar que estos instrumentos tienen incluso valor superior a la Constitución cuando otorguen derechos o garantías no incluidas en la Carta Política (voto Nº 3435-92).

29. La legitimación para accionar establecida por el artículo 13 de la Ley Nº 7319 constituye una potestad de ejercicio discrecional para la Defensoría de conformidad con lo establecido por la Sala Constitucional mediante el voto Nº 423-94. Es política de la institución resolver los asuntos que sean sometidos a su conocimiento desde el ámbito de su propia competencia. Al restringir al mínimo necesario los casos en los que se recurre a la interposición de acciones jurisdiccionales, se fortalece el papel de medio alternativo de administración de justicia que se le atribuye a la Defensoría.

30. La Defensoría solicita a cada institución o funcionario a quien se dirija una recomendación que dentro del plazo de 15 días hábiles proceda a presentar un informe sobre las medidas que adoptará para darle cumplimiento. Las recomendaciones que emite la Defensoría no son vinculantes, pero el funcionario que decida no acatarlas deberá justificar y fundamentar jurídicamente las razones de su proceder dentro de los 15 días posteriores a la notificación de la recomendación.

31. La Defensoría mantiene un interés constante en el seguimiento de la agenda legislativa a fin de brindar criterios oportunos que contribuyan a mejorar las iniciativas de ley que se discutan en la Asamblea Legislativa tomando como parámetro el respeto a los derechos e intereses de los habitantes.

32. La Defensoría le otorga importancia fundamental a la participación de los habitantes en el proceso de toma de decisiones y de defensa de sus derechos e intereses. Para ello, considera valioso estimular la formación de grupos organizados en el seno de la sociedad civil, lo que no implica apoyar incondicionalmente sus acciones dadas la diversidad de intereses a veces contradictorios que se encuentran en la población.

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

3.3 Principios para el desarrollo del sistema informático

Para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales que permitieran aumentar la capacidad de respuesta de la institución, el proceso de modernización del sistema organizativo incorporó el desarrollo de nuevas tecnologías en el campo de la informática.

Hasta 2014, el perfeccionamiento de los sistemas, se rige bajo los mismos principios rectores iniciales definidos para el desarrollo del Sistema Informático Integrado de Defensa, primera herramienta informática desarrollada para el trabajo en la institución y que fundamentalmente perseguía cuatro objetivos dentro del modelo:

1. Constituir la base para una homogeneización de los procedimientos institucionales en materia de defensa casuística, esencialmente en cuanto al trámite de expedientes.
2. Mantener un registro permanente actualizado y sistemáticamente estructurado de todos los asuntos atendidos por la institución, hayan sido admitidos para trámite o no.
3. Permitir la captura de cada asunto como la elaboración de documentos de forma integrada, el registro de correspondencia, confección de informes y demás procesos en las etapas de admisibilidad, defensa y seguimiento.
4. Permitir una mayor agilidad en todas las etapas del proceso de defensa y maximizar el uso de los recursos tecnológicos con que se cuenta.

El Sistema Integrado de Defensa representó el primer intento de una institución pública por automatizar totalmente su principal proceso de gestión institucional: la tramitación completa de las quejas admitidas para estudio e investigación de conformidad con lo establecido por la Ley Nº 7319.

Igualmente, éste hizo más perceptible la imperiosa necesidad de contar con un sistema integrado que permitiera un manejo más fluido y seguro de la correspondencia que ingresa a la institución como la que envía la Defensoría a los habitantes a instituciones y otras organizaciones en cumplimiento de sus labores. Esta inquietud fue la génesis del actual Sistema de Correspondencia.

Otros aspecto fundamental en el desarrollo de las herramientas informáticas se dió en 1997 cuando se incorporó el sustento conceptual y técnico para un adecuado registro, distribución y atención de las quejas, al contar con una nueva tipología de derechos y de hechos violatorios detallada y comprensiva de todo el quehacer institucional. De este modo se delimita claramente la temática que conoce cada una de las áreas de Defensa de la institución.

¿Cómo participó el equipo técnico? ¿Qué áreas de la institución se involucraron y como lo hizo cada una en el diseño del sistema?

Por tener una respuesta similar, ésta se desarrolla en el apartado 4.2, del presente documento. Proceso de diseño e implementación del sistema de gestión de reclamos y seguimiento de recomendaciones".

¿Qué ayuda técnica se incorporó?

Particularmente para el desarrollo del manual de macroprocesos anterior y el vigente, la Defensoría no contó con ninguna ayuda técnica externa, ya que el desarrollo del proceso se realizó con recursos económicos y humanos propios. Si bien la guía de empresas consultoras puede significar un aporte muy valioso a la construcción de estos procesos, algunas limitaciones de índole presupuestaria han obligado a desarrollos internos.

A efectos del desarrollo y consolidación de los principios que dan fundamento al actual sistema, la institución sí recurrió al intercambio de experiencias con instituciones nacionales y con modelos de gestión de otras defensorías.

Asimismo para el desarrollo del sistema informático, se registran dos consultorías de particular importancia. Una de éstas se dio en 1993 con la que se desarrolló un primer intento de redimensionamiento institucional y otra en 1998 que concluyó con recomendaciones de mejora que fueron implementadas por el propio personal.

De este modo, se puede afirmar que las ayudas técnicas se limitan principalmente al desarrollo y mantenimiento de los sistemas informáticos.

4 Descripción de escenarios

Describir tanto el escenario institucional interno como el escenario social y político de actuación de la Defensoría en aquellos aspectos determinantes en su actuación como las relaciones con la administración pública y su credibilidad de la ciudadanía, así como el relevar estudios de confianza o conocimiento de la ciudadanía con la Defensoría.

4.1 Escenario interno

¿Cuál es el universo de las recomendaciones emitidas por la Defensoría? ¿Cómo se distribuyen en las distintas administraciones y cuál es el grado de respuesta?

A efectos de establecer el universo de recomendaciones emitidas por la Defensoría, se utilizarán dos variables que con la tipología de derechos permitirán señalar cuales son los derechos más vulnerados, según el hecho violatorio y cuáles son las instituciones más denunciadas.

Estos datos nos permitirán visualizar las principales líneas de acción de la institución.

Derecho	Derecho específico	Hecho violatorio	Total SI
Derechos económicos y sociales.			
	Derecho a la educación.		
		Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años.	649
		Afectaciones a la permanencia de personas adultas en el sistema educativo.	172
		Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años.	149

Derecho	Derecho específico	Hecho violatorio	Total SI
	Derecho a la eficiencia en la prestación de servicios públicos.		
		Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos.	3145
		Problemas en el cobro del servicio de agua potable.	302
		No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las municipalidades.	182
		Problemas en el cobro de los servicios de energía eléctrica	101
		Negativa, atraso o disconformidad con el monto de facturas cobradas por la administración pública.	75
		Problemas administrativos en relación con el pago de impuestos, tarifas o tasas municipales.	69
		Problemas en la prestación de los servicios de energía eléctrica.	59
		Incumplimiento por parte de la administración en el mejoramiento de la red vial cantonal o nacional.	48
		Solicitudes de aumento en tarifas de transporte remunerado de personas.	46
	Derecho a la propiedad.		
		Restricción ilegal o arbitraria y actuaciones que afecten el ejercicio del derecho a la propiedad.	49

Derecho	Derecho específico	Hecho violatorio	Total SI
	Derecho a la salud.		
		Denegación, deficiencia o maltrato en la prestación del servicio de salud.	2105
		Violación de los derechos del paciente.	140
		Cobro indebido de medicamentos o servicios al asegurado.	47
		Negligencia médica y/o mala práctica médica.	37
		Acciones u omisiones que atenten contra la salud preventiva y la inmunización.	35
		Deficiencias u omisión en el control de suministros químicos, farmacéuticos, veterinarios y alimenticios.	35
		Negación del servicio a no asegurados.	27
	Derecho a la seguridad social.		
		Dilación en el trámite y en la resolución de pensiones del RNC.	970
		Restringir o impedir el acceso a la seguridad social.	249
		Atraso o disconformidad en el pago de pensiones.	119

Derecho	Derecho específico	Hecho violatorio	Total SI
	Derecho a un ambiente sano.		
		Problemas en la prestación del servicio de agua potable.	240
		Contaminación atmosférica por sonido.	90
		Contaminación atmosférica por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión.	78
		Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales.	75
		Contaminación o afectación de suelos por disposición inadecuada de desechos domésticos, industriales u hospitalarios.	30
	Derecho a vivienda digna.		
		Arbitrariedad en el manejo de asentamientos humanos.	54
		Deficiencias en estudios socioeconómicos para asignar subsidios o bonos de vivienda.	41
		Denegatoria de subsidios o beneficios para viviendas de interés social.	32
		Negligencia en el control de los entes autorizados, desarrolladores y administradores del Sistema Financiero para la Vivienda.	27

Derecho	Derecho específico	Hecho violatorio	Total SI
	Derecho al trabajo y a estabilidad en el empleo.		
		Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público.	118
		Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo.	84
		Persecución laboral.	45
Derechos individuales.			
	Derecho a la constitución y protección de la familia.		
		Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar.	45
		Limitaciones ilegítimas a las mujeres privadas de libertad para la continuación del vínculo familiar.	34
		Inacción estatal ante faltas en los deberes alimentarios.	19
	Derecho a la documentación personal.		
		Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal.	80
		Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros.	78
		Solicitud o retención ilegal de documentos de identidad a extranjeros.	31

Derecho	Derecho específico	Hecho violatorio	Total SI
	Derecho a la integridad personal.		
		Hostigamiento sexual o abuso en el sector público.	220
		Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias.	99
		Abuso de autoridad por parte de la policía administrativa.	55
	Derecho a la justicia.		
		Dilación en la administración de justicia.	93
		Dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias.	34
		Denegación de acceso a la justicia ordinaria.	24
	Derecho a la protección especial.		
		Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años en riesgo social.	74
		Acciones ilegítimas y omisiones en la atención a personas adultas mayores.	28
		Acciones u omisiones en la atención y asistencia de personas adultas con discapacidad.	26

Derecho	Derecho específico	Hecho violatorio	Total SI
	Derecho a la protección especial.		
		Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años por abuso físico, psicológico, sexual o negligencia.	26
		Acciones ilegítimas y omisiones hacia los pueblos indígenas.	19
	Derecho a la seguridad ciudadana.		
		Ausencia o negligencia de autoridad pública en el auxilio o atención a mujeres en gestiones de apremio corporal.	41
		Incumplimiento de deberes o irregularidades de la policía administrativa.	15

Los derechos sobre los que se presenta mayor intervención de la institución son el derecho a la salud, derecho a la eficiencia en la prestación de servicios, derecho a la seguridad social y dilación o negativa injustificada en trámites administrativos.

Para comprender aún más el trabajo de la institución, esta información puede relacionarse con la variable más denunciada en las instituciones las que a efectos de este estudio se agruparon por sectores. Con ello se presenta una coincidencia en relación a derechos, hechos violatorios e instituciones más denunciadas determinándose cuál es el universo de los casos más recurrentes de la Defensoría y sobre los que versa el mayor peso sobre las recomendaciones.

Sector salud y seguridad social		4263
	Caja Costarricense de Seguro Social	2735
	Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla	791
	Instituto Nacional de Seguros de Costa Rica	266
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	79
	Hospital San Juan de Dios	75
	Hospital Monseñor Sanabria Martínez	53
	Hospital de San Carlos	43
	Hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño (Liberia)	39
	Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia	35
	Hospital México	35
	Hospital Dr. Tony Facio Castro	22
	Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera	21
	Hospital de Ciudad Neilly	19
	Hospital Maximiliano Peralta Jiménez	19
	Hospital San Vicente de Paul (Heredia)	16
	Hospital San Rafael (Alajuela)	15
Sector social		2642
	Instituto Mixto de Ayuda Social	2447
	Patronato Nacional de la Infancia	183
	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	12
Sector privados de libertad		1253
	Dirección General de Adaptación Social	832
	Ministerio de Justicia y Paz	250
	Dirección General de Adaptación Social Ministerio de Justicia y Paz	171

Sector educación		1053
	Ministerio de Educación Pública	567
	Fondo Nacional de Becas	486
Sector servicios públicos		1003
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	582
	Instituto Costarricense de Electricidad	274
	Autoridad Reguladora Servicios Públicos	78
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	23
	Cooperativa Electrificación Rural San Carlos	17
	Cooperativa Electrificación Rural Guanacaste	16
	Superintendencia de Telecomunicaciones	13
Sector municipal		543
	Municipalidad de Pérez Zeledón	102
	Municipalidad de San Carlos	101
	Municipalidad de San José	69
	Municipalidad de Liberia	62
	Municipalidad de Puntarenas	61
	Municipalidad de Alajuela	43
	Municipalidad de Limón	40
	Municipalidad de Cartago	34
	Municipalidad de Buenos Aires	31
Sector ambiente		396
	Ministerio de Salud	324
	Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	49
	Comisión Nacional Prevención Riesgos y Atención Emergencias	23

Sector transporte		310
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	297
	Consejo de Seguridad Vial	13
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	77
	Instituto Costarricense de Pesca y Acuacultura	16
Sector financiero		307
	Banco Nacional de Costa Rica	62
	Banco Popular y de Desarrollo Comunal	50
	Ministerio de Hacienda	50
	Banco de Costa Rica	45
Personas migrantes/ documentación		277
	Tribunal Supremo de Elecciones	19
	Dirección General de Migración y Extranjería	179
	Registro Civil	79
Sector vivienda		266
	Instituto de Desarrollo Agrario	140
	Banco Hipotecario de la Vivienda	52
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	42
	Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	32
Sector seguridad		232
	Ministerio de Seguridad Pública	239
Sector justicia		192
	Corte Suprema de Justicia	178
	Consejo Superior del Poder Judicial	14

Este ejercicio es meramente cuantitativo y determina donde se orienta el mayor trabajo de la institución, método que puede obviar que la Defensoría realiza estudios individuales que pueden alcanzar más impacto sobre un número mayor de habitantes.

Estos estudios suelen realizarse bajo la modalidad de investigaciones de oficio y pueden versar sobre temas de impacto nacional y análisis estructurales en servicios o instituciones del sector público. Éstos pueden iniciar ante situaciones que son causa reiterada de solicitudes de intervención y la vulneración grave de un derecho del que se tenga conocimiento o motivo de oportunidad.

Actualmente la Dirección de Planificación señaló que se desarrollan indicadores que permitan determinar el impacto de las investigaciones sobre las poblaciones, más que su reiteración en los procesos de investigación.

En cuanto a la distribución del trabajo en la Defensoría , es oportuno señalar que del universo de reclamos, quejas o consultas denominadas Solicitudes de Intervención, sólo de un 10 % a un 12 % continúan un proceso de investigación en las áreas de Defensa susceptibles de concluir con una Resolución con recomendaciones por parte del Defensor (a) de los Habitantes.

De este modo, para 2012 el total de expedientes en las Direcciones de Defensa fue de 3016, distribuidos de conformidad con la Tipología de Derechos de la siguiente forma:

Dirección de Defensa	Total expedientes
Dirección de la Defensoría de la Mujer. Atiende, tramita, investiga y prepara el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las mujeres originados de las actuaciones u omisiones del sector público. Asimismo, promueve y vela por la incorporación de la perspectiva de género en todo el quehacer de la Defensoría.	526

Dirección de Defensa	Total expedientes
Dirección de Protección Especial. Atiende, tramita, investiga y prepara el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas que por su especial condición o situación resultan especialmente vulnerables a las acciones u omisiones del sector público y que por lo tanto requieren de una protección especial o de garantías reforzadas. Entre otros se incluyen en esa definición los siguientes sectores de la población: indígenas, personas privadas de libertad, emigrantes, adultas y adultos mayores, con discapacidad y poblaciones discriminadas por cualquier otra razón. Asimismo esta Dirección conoce los asuntos relacionados con actuaciones arbitrarias de las fuerzas policiales y la dilación de justicia y otros aspectos vinculados a la actividad no jurisdiccional del Poder Judicial.	750
Dirección de Calidad de Vida. Atiende, tramita, investiga y prepara el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas originados de las actuaciones u omisiones del sector público relacionados con la protección del ambiente, el acceso a la salud, la vivienda de interés social y la incidencia de la actividad humana en el entorno.	421
Dirección de Control de Gestión Administrativo. Atiende, tramita, investiga y prepara el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas originados de las actuaciones u omisiones del sector público relacionados con la prestación de los servicios públicos, los derechos de los habitantes como contraparte del Estado, el servicio público, el funcionamiento administrativo y financiero de los gobiernos locales, el derecho de acceso a la tierra y el derecho al trabajo.	646
Dirección de Niñez y Adolescencia. Atiende, tramita, investiga y prepara el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas originados de las actuaciones u omisiones del sector público, relacionados con los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia. Asimismo, promueve y velar por la incorporación de la perspectiva de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en todo el quehacer de la Defensoría.	393

Dirección de Defensa	Total expedientes
Dirección de Asuntos Económicos. Es el órgano consultivo técnico económico de la Defensoría encargado de realizar investigaciones de carácter general sobre asuntos relacionados con los intereses económicos de los habitantes, el transporte público y el manejo de la Hacienda Pública. Asimismo, representa a la Defensoría en los procesos de fijación de tarifas de servicios públicos, da seguimiento y formula recomendaciones de acción por parte de la Defensoría en aquellos temas de relevancia nacional, particularmente de índole económico, financiero y regulatorio, así como aquellos temas que a juicio del Despacho, la participación de la institución sea fundamental.	75
Dirección de Asuntos Laborales. Atiende, tramita, investiga y prepara el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas originados de las actuaciones u omisiones del sector público, relacionados en materia de nombramientos y contratación, sistemas salariales, lo que incluye formas y tiempos de pago, reconocimientos salariales, acoso laboral e inspección del trabajo. También vela por el cumplimiento de los convenios con la OIT, pensiones, condiciones de trabajo y ambiente laboral, clasificación de puestos y movimientos de personal y la objetividad y transparencia en la gestión de los recursos humanos en el sector público costarricense. Se excluye el hostigamiento sexual, materia que por su especificidad mantiene la Dirección de la Defensoría de la Mujer.	205

En lo que respecta al grado de respuesta, es importante señalar que de conformidad con la propia Ley de la Defensoría es una obligación de todo funcionario público dar respuesta a las solicitudes de esta institución. En caso de no recibirse respuesta en el plazo señalado, la Defensoría podrá realizar gestiones conducentes a la remisión del informe como recordatorios, inspecciones en las oficinas públicas, gestiones telefónicas u otras gestiones.

De persistir la omisión la Defensoría girará una prevención para la presentación del informe con un término de tres días hábiles con copia al jerarca de la institución, la que deberá notificarse personalmente al funcionario (a) omiso.

En la resolución de prevención se debe hacer mención al vencimiento del plazo otorgado y el deber de colaboración preferente de las o los servidores públicos para con la Defensoría, así como a la obligación de rendir los informes que solicita la Defensoría y de reiterar el apercibimiento al o la funcionaria que se había formulado en el traslado, indicándole que de no proceder de conformidad con lo solicitado, se le denunciará ante el Ministerio Público por desobediencia.

En caso de considerarse oportuno, en lugar de girarse la prevención, se remitirá una citación a la o el funcionario renuente, con copia al jerarca para que comparezca de forma personal, indicándole que de ser necesario se ordenará su presentación por medio de la fuerza pública. El trámite de la citación se realizará en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos y en todo caso será firmada por la jerarquía. De no obtenerse respuesta, la jerarquía podrá formular la denuncia ante el Ministerio Público por el delito de desobediencia.

Son precisamente estas potestades de citación y de activar la vía judicial que otorga la ley al Defensor (a) de los Habitantes lo que permite un óptimo nivel de respuesta a las solicites de informe y las recomendaciones de la Defensoría, aunque se aclara que se debe recurrir constantemente al recordatorio y prevención dado la dilación en la remisión de las mismas.

4.2 Escenario político

Mencionar las mediciones que se hayan realizado en cuanto al lugar de la Defensoría en la protección de derechos, nivel de confianza de la población, satisfacción e imagen.

Una reciente encuesta realizada por UNIMER, empresa dedicada a la investigación de mercados y de opinión pública, según una consulta del periódico La Nación efectuada a mil 200 personas, la Defensoría es la entidad política de mayor confianza con un 57 % (seis puntos porcentuales más que en 2012).

Según la información periodística publicada el 12 de julio de 2013,[3] "la Defensoría de los Habitantes, encabezada por Ofelia Taitelbaum desde diciembre de 2009, recibe la confianza del 57 % de los 1.200 entrevistados, casi el 58 % que ya tenía a mitad de2010. Este grado de confianza le permite a la Defensoría ubicarse como la entidad más confiable de carácter político, siendo superada sólo por la radio (con el 71 %), la Cruz Roja (70 %) y las universidades públicas (60 %)", detalló la publicación.

3 Referencia: http://www.nacion.com/nacional/politica/Encuesta-Defensoria-CCSS-Policia-recuperaron_0_1353264725.html

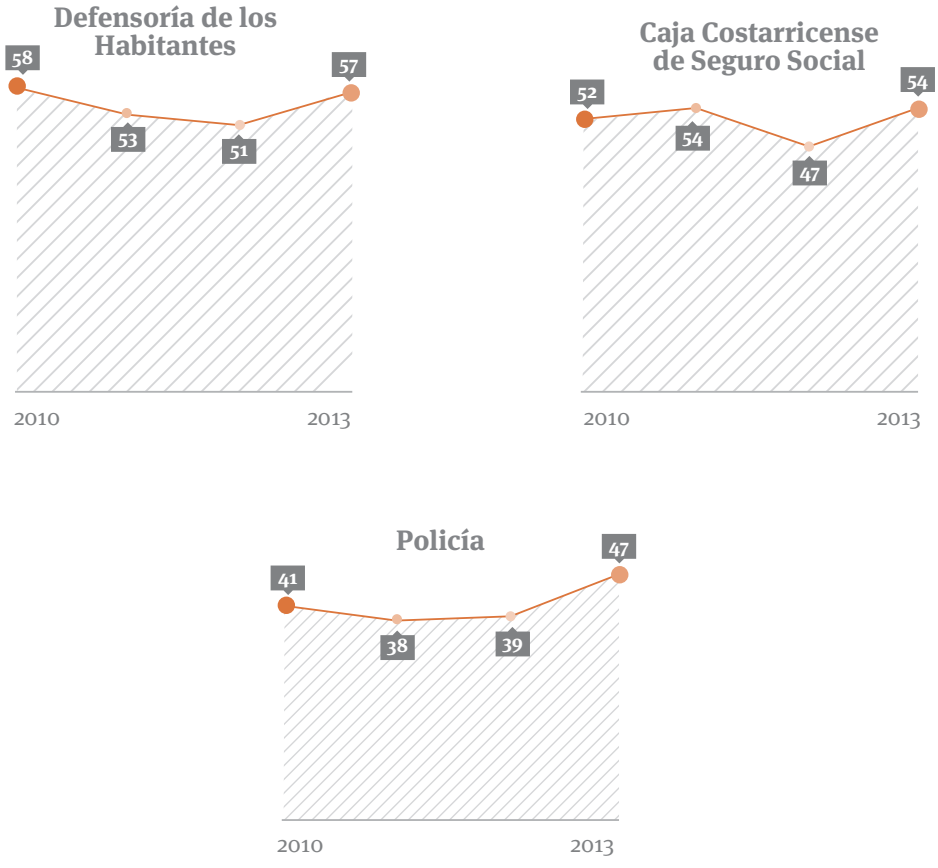
"En el 2012, la Defensoría recibió el voto de confianza del 51 %, pero repuntó para esta medición después de un año en el que Taitelbaum resultó protagonista por enfrentar a las autoridades públicas (INS o Recope) y apoyar de manera directa la validez legal de parejas gay. La institución recibe un especial respaldo de gente entre 30 y 50 años, así como población de clase baja y media".

El siguiente cuadro ilustra el comportamiento de la opinión pública sobre la Defensoría para 2010.

Gráfico No. 4.1: Entidades dejan atrás baja de 2011 y 2012

RECUPERACIÓN EN TRES AÑOS

Cifras en porcentajes N=1,200



Fuente: Unimer, margen de error 2.8 PP
Infografía: La Nación

En el estudio *Cultura política de la democracia en Costa Rica 2010,* donde intervinieron profesionales del Estado de la Nación,[4] señala que respecto a la confianza ciudadana en las instituciones, entre 2008 y 2010 se produjo una combinación de casos de recuperación y pérdida de confianza en el conjunto de instituciones evaluadas, sin embargo predominan las instituciones cuya confianza se redujo.

En el caso de la Defensoría, ésta se destaca por haber experimentado la mayor caída en el nivel de confianza, lo que a su vez incide en el hecho de que los costarricenses perciban una merma en la protección de sus derechos fundamentales.

"La pérdida de confianza en esta Institución parece estar relacionada con un complicado y conflictivo proceso de selección de su jerarca Ofelia Taitelbaum, prolongado por varios meses debido a la aspiración de una a diputada de la fracción oficialista (actualmente ex diputada) y quien fue designada con el apoyo de su fracción y de otros cuatro votos de legisladores independientes".

En términos generales en síntesis el estudio señala que el índice de confianza en las entidades estatales sufrió una desmejora. En 2010, tres instituciones obtuvieron niveles de confianza inferiores a los 50 puntos (en una escala de 0 a 100). Estas instituciones fueron: la Policía, la Iglesia protestante y los partidos políticos.

Como dato curioso destaca que en esta oportunidad las únicas dos instituciones que mejoraron su nivel de confianza, fueron precisamente aquellas que tradicionalmente obtienen los valores más bajos: la Asamblea Legislativa y los partidos políticos.

4 "Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2010". Consolidación democrática en las américas en tiempos difíciles. Ronald Alfaro-Redondo, investigador Programa Estado de la Nación, José Antonio Rodríguez, asistente de investigación Estado de la Nación, Jorge Vargas Cullell, Ph. D. asesor principal del Estado de la Nación. Mitchell A. Seligson, Ph. D. Coordinador científico y editor de la serie Vanderbilt University.

Cuadro No. 4.1: Confianza promedio en valores, instituciones y organizaciones Costa Rica, 2010 (escala 0-100)

Rubro	2004	2006	2008	2010	Diferencia 2010 - 2008
Orgullo de ser costarricense	97	97	93	91	-2
Instituciones políticas	75	75	75	71	-4
Orgullo en el sistema político	74	70	68	71	3
Apoyo al sistema político	75	72	68	68	0
Medios de comunicación	71	68	65	66	1
Iglesia católica	67	64	66	64	-2
Tribunal Supremo de Elecciones	71	67	62	61*	-1
Defensoría de los Habitantes	73	71	67*	60	-7
Elecciones	66	61	61*	60*	-1
Derechos básicos del ciudadano	56	52	54	56	-5
Presidente			60	55*	-5
Corte Suprema de Justicia	62	57	55*	53	-2
Gobierno nacional	58	53	57*	53*	-4
Municipalidad	57	49	53	53	0
Sistema de justicia	61	53	52	52	0
Asamblea Legislativa	53	49	48*	51*	3
Tribunales de Justicia	57	51	50	50	-3
Policía	58	42	49*	46*	-3
Iglesia protestante				45	
Partidos políticos	35	36	32	41*	9

Los valores son estadísticamente significativos en un nivel de confianza de 95 %.
Fuente: Barómetro de las Américas por Lapop.

Por su parte, una encuesta sobre la confianza institucional realizada por el IDESPO[5] en noviembre de 2004, determinó que las personas de clase media y alta tenían mucha confianza en el Poder Ejecutivo (apenas 19 %) seguido por el Poder Legislativo (11 %) y el Poder Judicial (44 %). Los puntajes más altos fueron para la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (44 %), los medios de comunicación y las universidades públicas que alcanzaron porcentajes por encima de 56 %, así como la Cruz Roja que obtuvo un 70 %, siendo la institución de mayor confianza.

La situación no cambió para la clase baja donde el Poder Ejecutivo obtuvo mucha confianza (16 %), seguido del Poder Legislativo (12 %) y el Poder Judicial (38.5 %). De igual manera, los porcentajes más altos fueron para la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica a (42 %), medios de comunicación, universidades públicas y la Cruz Roja que ponderaron entre 4 y 6 puntos porcentuales por debajo de lo puntuado por la clase media.

5 Perspectivas Ciudadanas, Instituto de Estudios Sociales en Población – Noviembre de 2004 ISSN 1409-4991 JUNIO 2004. El IDESPO es un instituto de investigación de la Universidad Nacional que contribuye en la promoción del desarrollo sostenible de la sociedad y de las potencialidades de los seres humanos en su entorno y contribuye a plantear un modelo de desarrollo que se fundamente en principios de solidaridad, igualdad, justicia, equidad, sostenibilidad, respeto a las diversidades y libertad democrática.

Cuadro No. 4.2: Distribución relativa de personas entrevistadas, según grado de confianza en instituciones. Encuesta telefónica, noviembre de 2004

Características de una democracia	No. de casos	Mucha	Poca	Ninguna	Total
Poder Ejecutivo (Gobierno Central)	800	19.4	61.0	19.6	100.0
Poder Judicial (Corte Suprema y Tribunales)	796	43.6	45.3	11.1	100.0
Poder Legislativo (Asamblea Legislativa)	800	11.4	57.7	30.9	100.0
Defensoría de los Habitantes de la República	798	43.0	48.1	8.9	100.0
Tribunal Supremo de Elecciones	797	36.0	49.1	14.9	100.0
Sindicatos	795	14.3	55.1	30.6	100.0
Municipalidades	800	12.1	59.8	28.1	100.0
Iglesias	797	33.0	52.1	14.9	100.0
Cámaras de empresarios	788	15.9	63.8	20.3	100.0
Medios de Comunicación (TV, radio, prensa escrita)	800	56.0	38.4	5.6	100.0
Banca estatal	793	35.8	56.3	7.9	100.0
Universidades públicas	792	64.2	30.9	4.9	100.0
La fuerza pública (Policía)	798	27.1	57.1	15.8	100.0
Partidos políticos	800	5.6	41.0	53.4	100.0
Universidades privadas	783	26.4	58.7	14.9	100.0
Banca privada	779	20.8	61.1	18.1	100.0
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	800	29.5	53.1	17.4	100.0
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	799	34.8	50.2	15.0	100.0
Instituto Nacional de Seguros (INS)	795	33.7	51.7	14.6	100.0
Cruz Roja Costarricense	799	75.5	21.2	3.3	100.0

Fuente: IDESPO, noviembre de 2004, elaboración propia.

Cuadro No. 4.3: Distribución relativa de personas entrevistadas, según grado de confianza en instituciones. Encuesta telefónica, noviembre de 2004

Características de una democracia	No. de casos	Mucha	Poca	Ninguna	Total
Poder Ejecutivo (Gobierno Central)	400	15.8	56.4	27.8	100.0
Poder Judicial (Corte Suprema y Tribunales)	400	38.5	47.7	13.8	100.0
Poder Legislativo (Asamblea Legislativa)	400	12.0	53.2	34.8	100.0
Defensoría de los Habitantes de la República	396	42.2	45.2	12.6	100.0
Tribunal Supremo de Elecciones	398	37.4	46.0	16.6	100.0
Sindicatos	397	18.6	48.7	32.7	100.0
Municipalidades	400	16.8	54.4	28.8	100.0
Iglesias	398	40.2	42.5	17.3	100.0
Cámaras de empresarios	387	19.4	54.2	26.4	100.0
Medios de comunicación (TV, radio, prensa escrita)	397	51.1	40.1	8.8	100.0
Banca estatal	395	33.7	50.9	15.4	100.0
Universidades públicas	394	59.6	34.8	5.6	100.0
La fuerza pública (Policía)	398	27.1	49.5	23.4	100.0
Partidos políticos	397	6.0	36.5	57.5	100.0
Universidades privadas	384	30.5	51.8	17.7	100.0
Banca privada	386	22.0	56.0	22.0	100.0
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	397	27.2	48.4	24.4	100.0
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	399	25.3	52.9	21.8	100.0
Instituto Nacional de Seguros (INS)	399	38.6	44.6	16.8	100.0
Cruz Roja Costarricense	397	70.5	23.2	6.3	100.0

Fuente: IDESPO, noviembre de 2004, elaboración propia.

4.3 Escenario social

Desarrollar una breve descripción no mayor a cartilla y media de las tres principales vulneraciones sobre las que ha intervenido la Defensoría en el último año, los resultados obtenidos y el grado de satisfacción de la población.

4.3.1 Caso 1. Injerencia abusiva del Estado: prohibición de fertilización *in vitro*

En 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó que la prohibición de la técnica de reproducción asistida Fertilización *in vitro* (FIV) en Costa Rica, emitida mediante la resolución 2306 de la Sala Constitucional del 15 de marzo de 2000, violenta los artículos 11.2, 17.2 y 24 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, Pacto de San José) y recomendó al Estado costarricense levantar esta prohibición a través de una normativa compatible con la CADH, garantizar el acceso a las técnicas de FIV y reparar de forma material y moral a las víctimas.

Transcurrido el plazo definido por la CIDH y sin que se concretara el levantamiento de la prohibición, el Estado costarricense fue demandado ante la CIDH. En ejercicio de sus competencias, la Defensoría presentó un *Amicus Curiae* [6] donde expuso que la prohibición atribuible al Estado costarricense, constituía una forma de discriminación en los términos de los artículos 1.1 y 24 de la CADH y que violentaba los derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación, a una vida libre de violencia, a la salud y salud reproductiva y al progreso científico.

Igualmente lo consideró una interferencia estatal arbitraria en el ejercicio del derecho a su vida privada y familiar, a fundar una familia y que incumplía las obligaciones estatales de debida diligencia y progresividad y no regresividad de los derechos humanos. La Defensoría contextualizó el caso FIV en el marco de las múltiples quejas recibidas desde su inicio en cuanto a materia de denegación de salud sexual y reproductiva a las mujeres.

Actualmente, y con una sentencia de acatamiento obligatorio para el Estado costarricense, la Defensoría mantiene la articulación con las personas y parejas a favor del restablecimiento de la técnica y continúa con acciones de incidencia para capacitar a jueces y juezas, brindar los servicios de forma universal y de levantar la prohibición como garantía de no repetición según las competencias de cada

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

instancia, dentro de los plazos señalados por la Corte IDH y en el marco de los estándares de los derechos humanos.

Cobertura de prensa

- La Nación, 21 de junio de 2013. “Defensoría hace llamado a que se cumpla sentencia sobre la FIV”

  http://www.nacion.com/nacional/salud-publica/Defensoria-llamado-cumpla-sentencia-FIV_0_1349065253.html

- REPETEL, 27-06-2013. “Defensoría califica de grave error la lentitud para cumplir orden sobre FIV”

  http://www.repretel.com/defensor%C3%AD-califica-de-grave-error-la-lentitud-para-cumplir-orden-sobre-fiv

4.3.2 Caso 2. Discriminación por orientación sexual

En 2013 la Defensoría brindó acompañamiento a las diferentes iniciativas y propuestas que buscaron el apoyo institucional a los grupos LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero y Transexuales) en defensa de sus derechos. Entre estas acciones destacan:

- La exigibilidad del reconocimiento de la visita íntima entre personas del mismo sexo dentro del Sistema Penitenciario.
- La emisión de la Circular N° 100-2012-DGFP por parte del Ministerio de Seguridad Pública que establece el respeto a la libertad e igualdad en dignidad y derechos inherentes a todos los individuos sin ningún tipo de distinción.
- La oposición a la declaratoria de interés público del V Congreso de Bioética por considerar que al ser emitida por el Gobierno se manejaba un doble discurso en materia de derechos humanos, ya que en dicha actividad habían panelistas que consideraban la homosexualidad como enfermedad, concepto que fue superado desde los años 90 cuando la Organización Mundial de la Salud la retiró de su lista de enfermedades mentales, así como el compromiso del Poder Ejecutivo de poner a despacho uno de los proyectos que se encuentran en el Congreso sobre el respecto de los derechos civiles a las parejas del mismo sexo.
- La participación en el XLVI del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, donde la máxima fue visibilizar la situación de la población LGBT en la región y recalcar la necesidad de adoptar estrategias de defensa en los derechos de este colectivo.

- Apoyo a la campaña de recolección de 150 mil firmas para presentar el proyecto de ley por iniciativa popular y garantizar los derechos civiles y patrimoniales a la población sexualmente diversa.

Cobertura de prensa

- CRhoy, 16 de mayo 2013. "Defensoría y Naciones Unidas se unen en lucha contra discriminación orientación sexual diversa"

  http://www.crhoy.com/defensoria-y-naciones-unidas-se-unen-en-lucha-contra-discriminacion-orientacion-sexual-diversa/

- CLa Nación, 30 de junio de 2013. "Cientos de manifestantes exigen legalizar matrimonio gay"

  http://www.nacion.com/nacional/derechos-humanos/Cientos-manifestantes-exigen-legalizar-matrimonio_0_1350865016.html

4.3.3 Caso 3. Prestación del servicio público de agua potable

En cuanto la atención de denuncias por desabastecimiento de agua para consumo humano e inadecuada calidad, la labor de la Defensoría ha sido constante, situación que es producto de una gestión deficiente por parte de los entes públicos responsables.

A esto se suman casos puntuales de contaminación por hidrocarburos, agroquímicos, nitratos o arsénico, el impacto generado por el cambio climático sobre el recurso hídrico y el crecimiento de la población al margen de un desarrollo urbano planificado. Sin embargo pasan los años y aún no se cuenta con una nueva normativa que regule las necesidades actuales para una gestión integrada del recurso hídrico.

Si bien la Ley N° 2726, "Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados" (conocido por las siglas AyA) como ente técnico y rector en materia de suministro de agua potable a nivel nacional, la realidad demuestra que carece de la infraestructura necesaria, personal o presupuesto suficiente para asumir a nivel nacional el suministro de agua potable.

Según datos del Censo Nacional y del Laboratorio Nacional de Aguas (LNA)l 2011, de los 4 millones 223 mil 300 de habitantes de Costa Rica que reciben agua por cañería, solo 3 millones 162 mil 399 recibe agua sometida a un programa de control de calidad, pese a los avances en las coberturas con agua de calidad potable en Costa Rica donde se encuentran inventariadas 4 mil 929 fuentes de abastecimiento de agua, de las que 975 son pozos (19,8 %), 3 mil 619 nacientes (73,4 %), 47 plantas (1,0 %) y 288 responden a aguas superficiales (5,8 %).

No obstante es necesario evidenciar la gran cantidad de denuncias que esta Defensoría ha analizado en los últimos años, donde se manifiestan muchas dificultades administrativas, técnicas y presupuestarias que afectan a muchas de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS) de todo país.

La casuística analizada en los últimos años demuestra que la atención, supervisión y seguimiento técnico, administrativo y legal que da el AyA a las ASADAS, resulta limitado. A esto debe agregarse una escasa capacitación de sus miembros en materia de conservación y protección integral del recurso hídrico, así como una limitada capacidad de gestión de los recursos financieros para desarrollar proyectos de inversión en infraestructura, ya sea para su renovación o ampliación, limitándose la posibilidad de ampliar el servicio ofrecido.

Cobertura de prensa

- La Nación, 14 de junio de 2013. "Defensoría de los Habitantes exige agua potable para comunidades afectadas por arsénico".

  http://www.nacion.com/archivo/Defensoria-Habitantes-comunidades-afectadas-arsenico_0_1347665399.html

- LCRhoy, 14 de Junio de 2013. "Defensoría hace llamado urgente para atender a ciudadanos afectados por agua contaminada con arsénico"

  http://www.crhoy.com/defensoria-hace-llamado-urgente-para-atender-a-ciudadanos-afectados-por-agua-contaminada-con-arsenico/

5 Demanda según el perfil de la población y temática o derecho vulnerado

Explicitar las características de la demanda a las que se pretende dar respuesta con el sistema de gestión de reclamos.

5.1 Perfil de la población denunciante

¿Qué perfil tiene la población que acude a la Defensoría en las distintas dependencias? Discriminar por situación socioeconómica, nivel educativo, empleo, sexo (Incluir todos aquellos datos sistematizados y que permiten comprender el perfil predominante de la población reclamante).

El perfil de las personas que acude a la institución evidencia que del total de solicitudes de intervención planteadas, aproximadamente un 60 % son interpuestas por mujeres y un 40 % por hombres. [7]

Cuadro No. 5.1: Distribución relativa de las personas que acudieron a la DHR según edad en 2012

Edad	Género		Total por edad
	Mujer	Hombre	
-12	0.11%	0.07%	0.18%
13-14	0.10%	0.04%	0.13%
15-17	0.57%	0.15%	0.71%
18-24	5.24%	1.63%	6.87%
25-34	14.07%	4.74%	18.81%
35-44	13.87%	6.88%	20.75%
45-54	12.91%	8.60%	21.51%
55-64	8.31%	7.32%	15.63%
65+	6.88%	8.53%	15.41%
"Total por género"	**62.06**	**37.96%**	**100.00%**

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

7 Datos extraídos del Informe anual de labores 2012-2013. Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

Como se observa en Cuadro No. 5.1, del total de personas que accedieron a registrar su edad, a nivel agregado se obtiene que el grupo entre 18 y 54 años representa cerca de las dos terceras partes del total. Si este dato se desagrega un poco más, aquellas entre 45 y 54 años, representan cerca del 22 % del total, seguido de las personas entre 35 y 44 años con alrededor de un 21 %. Si se toman estos dos rangos y se establece uno solo, éste representa el 42,5 % del total.

Un aspecto a destacar es la importante cantidad de solicitudes de intervención que realizan las personas adultas mayores (65 años y más) con un 15,32 % del total en l 2012. De igual manera, si la variable edad se desagrega de acuerdo al género y toma como base a las personas que identificaron tanto sexo como edad, se observa que para cada rango de edad establecido, las mujeres acuden en mayor proporción que los hombres.

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

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

El análisis por género evidencia que las mujeres que más denuncian se ubican en un rango más joven en relación a los hombres. Para identificar por qué este grupo denuncia más que los hombres del mismo rango, es necesario ampliar el nivel de escolaridad en aras de identificar algún fenómeno que explique esta diferencia en cuanto al rango de edades por género de las personas que acuden a esta institución.

A partir de esto se establece de forma preliminar que en su mayoría, acuden más mujeres entre los 24 y 35 años.

Si a este dato se agrega el nivel de escolaridad, como se muestra en el Cuadro No. 5.2, se evidencia que cerca del 40 % de las personas denunciantes sólo cuenta con primaria completa. Si a esto se suma el segmento que no completó la primaria este dato se ubica en 54,25 %, tomando como referencia las Solicitudes de Intervención (SI) de las personas registradas que poseen primaria completa o incompleta.

Adicionalmente si se agrega el segmento que tiene secundaria incompleta, se obtiene que el 71 % de las personas registradas y que acudieron a la Defensoría, cuentan con un nivel de escolaridad medio-bajo.[8]

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

Cuadro No 5.2: Distribución relativa según sexo, edad y escolaridad en 2012

Grado escolaridad según edad	Sexo		% respecto del total
	Mujer	Hombre	
Sin estudios	**56%**	**44%**	**4,43%**
18-24	1%	0%	0,06%
25-34	6%	2%	0,34%
35-44	12%	6%	0,76%
45-54	10%	7%	0,75%
55-64	10%	10%	0,84%
65+	18%	19%	1,67%
Primaria incompleta	**62%**	**38%**	**18,14%**
-12	0%	0%	0,11%
13-14	0%	0%	0,03%
15-17	0%	0%	0,06%
18-24	3%	1%	0,69%
25-34	10%	3%	2,44%
35-44	11%	5%	2,89%
45-54	11%	6%	3,17%
55-64	12%	7%	3,43%
65+	14%	15%	5,33%
Primaria completa	**65%**	**35%**	**39,14%**
13-14	0%	0%	0,01%
15-17	0%	0%	0,03%
18-24	4%	1%	1,80%
25-34	16%	3%	7,31%
35-44	16%	7%	8,95%
45-54	16%	9%	9,78%
55-64	8%	8%	6,29%
65+	6%	7%	4,96%

Grado escolaridad según edad	Sexo		% respecto del total
	Mujer	Hombre	
Secundaria incompleta	**66%**	**34%**	**16,73%**
13-14	0%	0%	0,07%
15-17	3%	1%	0,66%
18-24	12%	3%	2,61%
25-34	18%	5%	3,87%
35-44	14%	8%	3,64%
45-54	11%	8%	3,21%
55-64	5%	5%	1,68%
65+	2%	4%	1,01%
Secundaria completa	**57%**	**43%**	**7,31%**
18-24	7%	3%	0,74%
25-34	16%	10%	1,90%
35-44	12%	8%	1,47%
45-54	13%	10%	1,69%
55-64	7%	7%	1,03%
65+	2%	5%	0,48%
Formación técnica	**51%**	**49%**	**1,45%**
18-24	3%	3%	0,09%
25-34	9%	9%	0,26%
35-44	11%	10%	0,30%
45-54	13%	14%	0,38%
55-64	12%	7%	0,28%
65+	3%	5%	0,13%

Grado escolaridad según edad	Sexo		% respecto del total
	Mujer	Hombre	
Universitaria incompleta	**55%**	**45%**	**4,12%**
15-17	0%	0%	0,02%
18-24	10%	5%	0,61%
25-34	17%	12%	1,21%
35-44	13%	8%	0,85%
45-54	9%	11%	0,80%
55-64	5%	5%	0,42%
65+	2%	3%	0,21%
Universitaria completa	**55%**	**45%**	**8,23%**
18-24	1%	0%	0,13%
25-34	13%	7%	1,64%
35-44	14%	11%	2,08%
45-54	14%	10%	2,04%
55-64	9%	10%	1,56%
65+	3%	6%	0,79%
Maestría	**55%**	**45%**	**0,39%**
25-34	18%	3%	0,08%
35-44	15%	10%	0,10%
45-54	13%	10%	0,09%
55-64	8%	18%	0,10%
65+	3%	5%	0,03%
Doctorado	**0%**	**100%**	**0,05%**
25-34	0%	20%	0,01%
45-54	0%	60%	0,03%
55-64	0%	20%	0,01%
Total general	**62%**	**38%**	**100,00%**

Al desagregarse los datos por sexo, escolaridad y edad, las mujeres entre 25 y 54 años con primaria completa, son las que más acuden a la institución. Esto representa cerca de una quinta parte del total registrado (19 %). En términos agregados, las mujeres con niveles de escolaridad baja que se ubican entre los 25 y 54 años representan una tercera parte (32 %) del total registrado.

Al compararse este dato (mismos rangos y nivel de escolaridad) con los hombres, éstos sólo representan el 13,2 % del total de escolaridad baja. A partir de lo anterior se construye una razón de vulnerabilidad por condición educativa y género que evidencia que por cada hombre vulnerable que acude a la Defensoría, 2,5 mujeres lo hacen bajo esa misma condición.

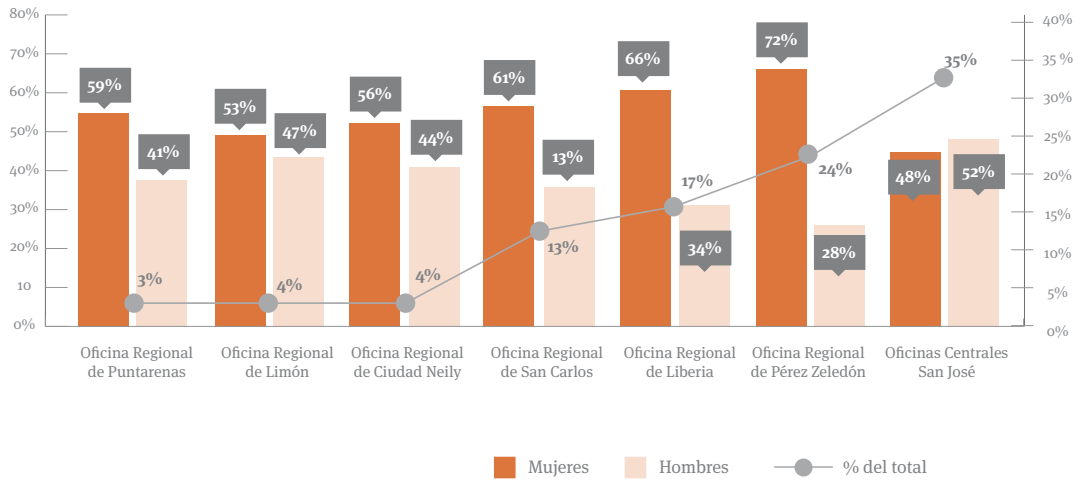
Una valoración realizada por nivel de escolaridad, comparando el nivel bajo (primaria completa e incompleta) contra el nivel alto (al menos estudios universitarios) para los ubicados entre 25 y 54 años e independientemente del género, por cada persona con un nivel de escolaridad alto que acude a la institución, asiste 3,8 personas con nivel de escolaridad baja.

Estos resultados evidencian que a la Defensoría acude una mayor cantidad de personas con niveles bajos de escolaridad. Si a esto se agregan los sectores más pobres y se asocia con el nivel de escolaridad, se puede extrapolar que los sectores más vulnerados que acuden a la Defensoría son las mujeres entre 25 y 34 años.

Tomando como referencia la composición demográfica por provincia y estructura de captación de las Solicitudes de Intervención (SI) por oficina receptora, permite evidenciar de manera más clara, tanto el origen como la composición geográfica de las personas que acuden a la Defensoría para que restituyan sus derechos, así se muestra en el gráfico siguiente.

Bajo esa línea de análisis, al desagregar el perfil de las personas combinando origen geográfico bajo uno de género, se identifica de mejor manera el rostro detrás de la denuncia.

Gráfico No 5.1: Distribución relativa de las SI por oficina receptora y género, DHR 2012

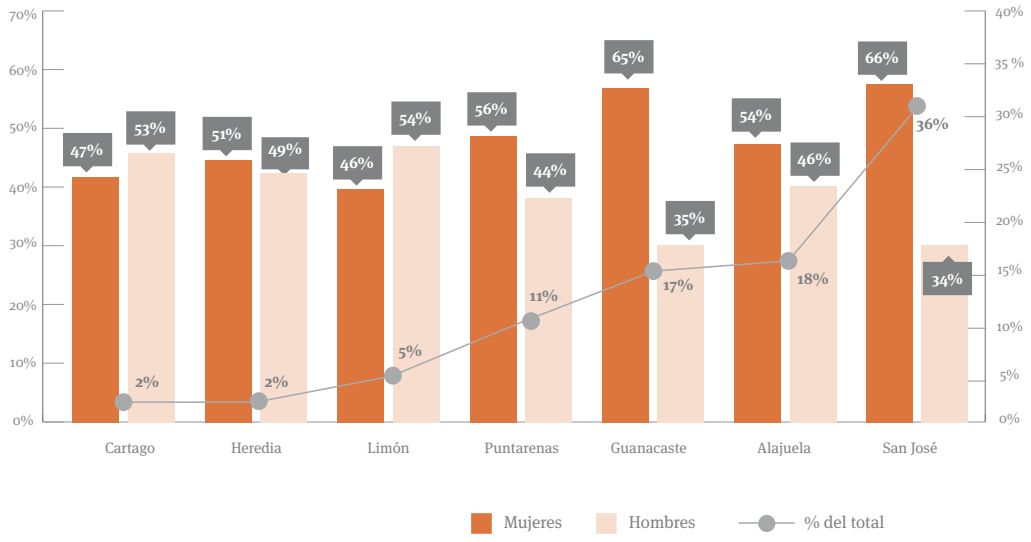


El gráfico muestra la recepción de denuncias por provincia y su composición a lo interno de cada una. De todas las recibidas en 2012, en San José las mujeres son las que presentan la mayor demanda con el 23 % de denuncias.

Con excepción de Cartago y Puerto Limón donde los hombres demandan los servicios de la DHR en mayor porcentaje que las mujeres, ambas provincias representan sólo un 8 % del total de denuncias recibidas, en el resto del país las mujeres predominan en la solicitud de servicios de la institución.

A nivel agregado se evidencia que las provincias fuera del Gran Área Metropolitana, son las que reciben mayor cantidad de denuncias, consultas o quejas. Este comportamiento se observa con mayor detalle cuando el análisis se realiza por oficina receptora, como se muestra en el Gráfico No. 5.1.

Gráfico No 5.2: Distribución relativa de las SI por provincia y género, DHR 2012



Al observar los resultados del Gráfico No. 5.2, se refleja que un 36 % de las Solicitudes de Intervención (SI), proviene de la provincia de San José, pero cuando el análisis se desagrega por Oficina Regional, como se muestra en el Gráfico No. 5.2, el cantón de Pérez Zeledón aparece con un 60 % del total de la provincia.

A nivel individual, si bien la sede central captura el 35 % del total de las Solicitudes de Intervención (SI), para efectos de análisis las oficinas regionales representan el 65 % de éstas. Adicionalmente, cuando se realiza el análisis por género en las oficinas regionales, la brecha entre mujeres y hombres se hace mayor siendo la mujer la gran protagonista. Esta situación se evidencia mejor en el Gráfico No. 5.1 donde el 40 % de las denuncias de las oficinas regionales, provenientes de Liberia y Pérez Zeledón, representan el 69 % de las Solicitudes de Intervención (SI) realizada por mujeres.

Al desagregarse esta misma información por cantones[9] se nota que diez de éstos recogen dos terceras partes de las denuncias, quejas o consultas; de éstos tres se ubican en niveles de bajo desarrollo humano (Buenos Aires 78, Puerto Limón 73 y

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

Desamparados 72) y dos tienen bajos niveles de desarrollo social (Puerto Limón y Buenos Aires en las posiciones 76 y 75 respectivamente), agregándose Corredores en el lugar 74, lo que evidencia que la discriminación y vulneración de derechos se potencia ante la violación del pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

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

5.2 Formas de recepción de denuncias

¿A través de qué medios la población toma conocimiento de la existencias de la Defensoría cuando tiene una presunta vulneración?

El siguiente cuadro brinda información en relación con el modo en que las y los habitantes acuden a la institución para recibir sus servicios:

Cuadro No.5.3: Solicitudes de Intervención por forma de recepción, 2011

Forma de recepción	No. SI	%
Personal	10.727	55%
Teléfono	4740	24%
Sin datos	1830	9%
Internet	857	4%
Carta	835	4%
Giras	380	2%
Fax	241	1%
Total	**19.610**	**100%**

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR, elaborado por la Dirección de Planificación Institucional.

En 2011 predominó la atención personal de las y los habitantes en las distintas sedes de la Defensoría, seguida por la atención telefónica y los medios escritos donde es importante destacar que existe un registro importante de Solicitudes de Intervención (SI) cuya forma de ingreso es a través de internet, lo que incluye el uso del correo electrónico y Facebook.

La Defensoría no sólo se ha preocupado porque la población tome conciencia de su existencia, sino que ha buscado los medios necesarios para facilitar el acceso a la misma.

- **Presencia permanente en la prensa.** Si bien la Defensoría no cuenta con un rubro presupuestario para publicidad sobre su gestión, la institución mantiene una presencia permanente en los medios de comunicación, a través de comunicados y conferencias de prensa. En este sentido se aprovecha la proyección que otorgan los medios de comunicación, a efectos de mantener una presencia con los receptores de los diversos medios de comunicación.
- **Página web y cuenta de Facebook.** Costa Rica es un país con un alto grado de acceso al uso de medios electrónicos, lo que ha permitido a la Defensoría mantener el contacto con los y las habitantes, desde donde pueden presentar sus consultas, quejas y Solicitudes de Intervención (SI).
- **Actividades de promoción, capacitación y divulgación.** La Defensoría responde a la orientación estratégica de "empoderar a las personas mediante procesos institucionales de comunicación, educación sobre derechos humanos y acompañamiento a iniciativas ciudadanas con la finalidad de construir y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía activa y consciente, acción que se realiza a través de procesos de promoción y divulgación de derechos, así como de capacitaciones y conversatorios con las y los habitantes".
- **Posicionamiento de las oficinas regionales.** Para el periodo 2012-2013 del total de quejas, reclamos o denuncias recibidas, el 56 % se captó en las sedes regionales y sede central con un 44 %. Este cambio se ha venido consolidando con el paso del tiempo a partir de la apertura de nuevas oficinas regionales, evidenciándose un mayor acceso para las personas que se encuentran fuera del Gran Área Metropolitana. Al acercamiento físico de las oficinas regionales, debe unirse el trabajo que se realiza desde estas sedes en materia de promoción y divulgación.
- **Existencia de franquicia postal.** A través de un convenio entre la Defensoría y Correos de Costa Rica, las y los habitantes tienen la posibilidad de hacer llegar sus cartas y faxes sin costo alguno. Esta facilidad se une a la amplia cobertura de las oficias de Correos de Costa Rica a largo y ancho de la República.

- **Línea telefónica gratuita (506) 800-3333672.** A través de este número telefónico, las y los habitantes pueden acceder de forma gratuita para la interposición de sus quejas, reclamos, denuncias o consultas.

5.3 Procesos de intervención defensorial

¿Cómo se distribuyen los reclamos en relación a las responsabilidades administrativas a nivel local, nacional o ambas? ¿Qué porcentajes de unas y otras?

De conformidad con el *Manual de Macroprocesos de la Defensoría,* para la atención de las quejas, reclamos o consultas, denominadas Solicitudes de Intervención (SI), se identifican tres procesos claros: Registro y análisis de admisibilidad, Proceso de investigación y Seguimiento y monitoreo.

El primer proceso responde a la recepción, registro y análisis de las SI, delegada en la Dirección de Admisibilidad y oficinas regionales, aunque también las áreas de Defensa pueden realizar la recepción y registro de expedientes para su investigación.

El análisis de admisibilidad consiste en determinar si las SI, con base en los criterios determinados, es trasladada a un Área de Defensa según corresponda con la tipología, a efectos de que sea ésta realice la investigación y emisión de recomendaciones correspondiente.

En caso de no cumplir con los requisitos o criterios de Admisibilidad, la Dirección de Admisibilidad y Oficina Regional, de conformidad con lo que establece el *Manual de Macroprocesos*, deben proceder según corresponda a una de las siguientes formas de intervención:

1. Orientación y asesoría al habitante.
2. Tramitación por omisión de respuesta y dilación en trámites administrativos.
3. Atención inmediata.
4. Gestiones Sumarísimas de Defensa o Informales.
5. Resoluciones de inadmisibilidad.

Las consideraciones anteriores representaron que para el período 2012-2013, de 24 mil 651 quejas, reclamos o denuncias recibidas, 56 % procedió de las oficinas regionales y 44 % la sede central.

Bajo las anteriores formas de intervención, las oficinas regionales tramitaron 13 mil 209 expedientes, de los que 939 fueron trasladados a las áreas de Defensa para su proceso de investigación, los que se tramitaron bajo la modalidad de investigación.

6 Proceso de diseño e implementación

6.1 Pilares centrales en los que se basa el sistema

Adicional a los Principios de Acción establecidos durante el período de Rodrigo Alberto Carazo (Respuesta N°1), a continuación todos los procedimientos que se regulan bajo los siguientes valores y principios de servicio, definidos en el Manual de Servicio de la Defensoría:

6.1.1 Valores institucionales

Justicia: dar a cada quien lo que le corresponde, sin ningún tipo de discriminación para reconocer y garantizar los derechos y oportunidades de las personas de manera que se respete la dignidad humana.

Respeto: reconocer, entender, aceptar y valorar la dignidad de cada persona en su dignidad.

Solidaridad: capacidad de comprender, cooperar y apoyar de forma afectiva a los demás para su bienestar y la consecución del bien común.

Otros valores que se derivan de los anteriores, son:

Lealtad: cualidad de aquellas personas que acatan las leyes o cumplen los acuerdos, tácitos o explícitos. Es un valor que debe regir las relaciones que se establecen no sólo entre las y los funcionarios como producto del trabajo que se realiza en la institución, sino también con la persona que acude a la Defensoría.

Trabajo en equipo: implica un grupo de personas trabajando de manera coordinada en la ejecución de un tema de interés no sólo para el habitante, sino para la sociedad costarricense en general. El equipo responde del resultado final y no de cada una de las personas que lo integran de manera independiente.

Honradez: es la transparencia, la claridad de las personas respecto a sus acciones. Una persona honrada es la que sigue normas limpias como guía para su actuar, lo que le hace limpio y claro a ella misma.

Compromiso: cualquier tipo de acuerdo donde las partes asumen obligaciones pudiéndose interpretar como un contrato no escrito. En ese sentido, compromiso podría ser sinónimo de acuerdo, aunque se utiliza haciendo referencia más a la asunción de una obligación jurídica concreta, que al conjunto de derechos y deberes como un todo.

Eficacia: es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de las acciones.

Eficiencia: es la capacidad para hacer un uso racional de los medios para alcanzar los objetivos predeterminados. Combinar la eficacia y la eficiencia es la forma ideal de cumplir con los objetivos propuestos.

Excelencia: es el conjunto de prácticas sobresalientes en la gestión de una organización y el logro de resultados basados en conceptos fundamentales que incluyen: la orientación hacia los resultados, orientación a la satisfacción del habitante, liderazgo y perseverancia, procesos y hechos, implicación de las personas, mejora continua e innovación, alianzas mutuamente beneficiosas y responsabilidad social.

6.1.2 Principios generales que rigen el accionar de la Defensoría

Principio de accesibilidad. Todas las personas tienen el derecho de acudir a la Defensoría a presentar cualquier queja, denuncia o consulta que estimen procedente. Para ello la institución procurar crear las condiciones que permitan ser una institución más accesible cada día en cuanto a su infraestructura como en sus servicios y eliminar cualquier forma de discriminación.

Principio de gratuidad de los servicios. Todas las personas tienen el derecho de presentar una denuncia ante la Defensoría sin costo alguno, de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 17 de la Ley de la Defensoría. Este principio se respetará en todas las fases de los diversos procedimientos de investigación que realice la institución.

Principio de protección del habitante cuando el caso lo amerita. La Defensoría debe proteger la identidad de las personas que hayan solicitado explícitamente la confidencialidad al momento de presentar su denuncia, tomando en cuenta el perjuicio o daño a su integridad que pueda sufrir en caso de ser conocida su identidad. Esta identidad sólo se revelará a solicitud de una autoridad judicial. Cuando la situación planteada ponga en peligro la integridad física o moral o los intereses personales del reclamante, denunciante o bienes afectados será obligación del personal de la Defensoría, brindarle la opción de acogerse al derecho de la confidencialidad.

Principio de acceso a la información pública. Las personas que acuden a la Defensoría tienen el derecho de acceder a toda información pública contenida en los expedientes existentes en la Defensoría. Se excluye la información legalmente protegida por la confidencialidad, así como la solicitud expresa del habitante en una investigación de darle a su identidad confidencialidad, casos donde la institución tomará las medidas que permitan proteger la información en cuestión.

Principio de legalidad y justicia. La Defensoría debe respetar el ordenamiento jurídico al momento de sus actuaciones asegurándose que las mismas cumplan con lo establecido en la normativa vigente, principios generales de derecho, convenios y tratados internacionales y de derechos humanos.

Principio de educación en derechos humanos. Se refiere al otro gran eje temático de la institución. La persona que mejor defiende sus derechos es aquella que los conoce. Este principio no sólo aplica en los procesos de educación, capacitación y divulgación de la institución sino durante la atención al público, momento cuando debe educar en derechos humanos. Desde el momento que la persona acude a la institución a exponer su consulta, denuncia, inconformidad o queja y más tarde, cuando se abre la investigación, se le explican detalles técnicos y se emite el informe final con o sin recomendaciones, ya que son momentos que permiten que la persona esté más informada de los procedimientos utilizados para una mejor defensa de sus derechos.

Principio de no discriminación. Tiene por objeto garantizar el respeto y la igualdad de trato a todas las poblaciones y de reafirmar la igualdad de derechos e igualdad de dignidad. Ninguna persona puede ser discriminada con relación a otra, ya que ello impide el desarrollo pleno de su potencial, mina su confianza en la institución y genera exclusión social

Principio de eficiencia y efectividad. La intervención de la Defensoría debe ser efectiva para lo que debe tenerse claro la naturaleza de la problemática denunciada, la pretensión de la persona, así como la finalidad de la intervención de la Defensoría. Para lograr ser efectiva, la Defensoría utilizará todos los mecanismos que permitan la protección de los derechos e intereses de los habitantes en cada caso, de la forma más eficientemente posible, dentro del marco de legalidad y plazo legal establecido para el conocimiento de los asuntos.

Principio de buen trato ciudadano. El personal de la Defensoría debe ofrecer un trato respetuoso, cordial, libre de toda forma de discriminación.

Principio de registro. Toda solicitud debe ser debidamente registrada en los sistemas existentes, de forma tal que siempre prevalezca una constancia de dicha solicitud y se asegure con ello el derecho a la información con la que cuentan las personas que acuden a la Institución. Lo anterior se da de conformidad con lo establecido en el Art. 20 de la Ley de la Defensoría y el Art. 48 de su reglamento.

Principio de sumariedad e informalidad del proceso. La intervención de la Defensoría debe procurar ser sumaria e informal. La sumariedad será entendida como la agilidad en la tramitación de los asuntos que permita el cumplimiento de los plazos de intervención fijados por la Ley de la Defensoría, así como cumplir con los principios de eficiencia y efectividad. Lo anterior conlleva el respeto fundamental del derecho al debido proceso que puedan tener las y los funcionarios

públicos denunciados para informar sobre los hechos denunciados, notificándose el acto de admisión de una denuncia, así como la resolución final de la misma, de conformidad con lo establecido en los artículos 2 de la Ley de la Defensoría y 49 y 55 del Reglamento a la Ley de la Defensoría.

Principio de motivación de los actos. Los actos que emanen de las investigaciones de la Defensoría deben tener la debida motivación de forma tal que las recomendaciones emitidas a cualquier entidad pública, se deriven del análisis de la prueba recabada en el procedimiento investigativo realizado, para lo cual las y los funcionarios de la Defensoría recabarán en cada investigación, la información necesaria que permita identificar las causas de los hechos denunciados, así como corroborar si los mismos se apegan o no al ordenamiento jurídico. Lo anterior en cumplimiento de lo establecido en el Art. 54 de la Ley de la Defensoría.

Principio de oficiosidad. En las investigaciones que realice la Defensoría el impulso procesal siempre será de oficio, para lo cual la o el funcionario encargado de la tramitación de un asunto, debe velar porque se cumplan las diferentes fases de investigación en tiempo y forma.

Principio de información y respeto de la instancia de reconsideración de resoluciones. La Defensoría informará a la persona interesada y a la institución denunciada sobre el derecho a presentar el Recurso de Reconsideración contra la resolución emitida en el plazo de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación respectiva, legalmente establecido y el de recibir respuesta a dicho recurso ordinario en el plazo de dos meses también establecido por la Ley para resolver.

6.2 Proceso de diseño e implementación del sistema de gestión de reclamos y seguimiento a recomendaciones

Desde su creación en 1993, la Defensoría ha desarrollado los principios de su sistema de gestión de reclamos y seguimiento de recomendaciones, sustentado en una serie de principios de gestión, incluidos desde la propia Ley 7319 y su reglamento, hasta directrices y normativas dispersas, muchas veces coincidentes con la gestión de los distintos defensores o defensoras.

Esto ha sido apoyado en el sistema informático que incluye la tipología y gestión de expedientes y correspondencia, sin embargo es hasta 2010 que la Defensoría elabora un documento donde dispone de manera formal la existencia de un sistema de gestión de reclamos y seguimiento de recomendaciones, a través del *Manual de Macroprocesos de Protección de Derechos*.

Este manual se implementa a partir de 2010 y constituye el resultado del trabajo de una Comisión de Procedimientos Internos de la Defensoría, la que se abocó al estudio, análisis y sistematización de los procedimientos para agilizar el proceso de defensa.

Con este objetivo, en el año 2005 se constituyó una comisión con la participación de representantes del Despacho, la Dirección Jurídica, la Dirección de Planificación, la Dirección de Admisibilidad, la Dirección de Oficinas Regionales y representantes de las Direcciones de Defensa. Durante este proceso, la Defensoría no utilizó ninguna contratación o asesoramiento externo.

El 26 de febrero de 2008 se realizó una sesión de trabajo del Consejo de Directores de la Defensoría que permitió realizar una discusión de fondo a partir del documento elaborado por la Comisión de Procedimientos Internos. Posteriormente a ésta, se creó un equipo de trabajo que elaboró una propuesta final del *Manual del Macroproceso de Protección de Derechos* a partir de los insumos discutidos, tanto en las distintas áreas de la Defensoría, como en el seno de la Comisión y de los resultados de la sesión del Consejo de Directores.

En términos generales, es de importancia para el presente análisis, destacar dos aspectos a efectos de describir la experiencia. El primero deriva de la amplia participación del personal al permitirse a las y los funcionaros de las áreas de Defensa, hacer llegar a través de su director (a) los comentarios o sugerencias tanto a la Comisión como al Consejo de Directores. El segundo aspecto es precisamente destacar la figura de este Consejo de Directores que tiene su origen desde las primeras etapas de funcionamiento de la Defensoría.

La función de este consejo es mantener un espacio permanente de comunicación, intercambio de inquietudes, evaluación del trabajo y foro de discusión de asuntos relevantes para la institución. Se trata de una retroalimentación entre los directores de las distintas áreas de la institución (Dirección de Admisibilidad, Dirección Jurídica Dirección Administrativa, Direcciones de Defensa y Contraloría de Servicios y Dirección de Planificación) y los jerarcas (Defensor (a) y Defensor (a) Adjunto) a fin de propiciar un intercambio de información necesario para la toma de decisiones y facilitar la comunicación de aquellas actividades que realizan las dependencias con el objetivo de coordinar internamente el mejor aprovechamiento de los recursos y esfuerzos.

6.3 Procesos de evaluación y adecuaciones, responsabilidades de los distintos actores internos y externos que participan del diseño e implementación

A efectos de garantizar la correcta aplicación de las disposiciones del *Manual de Macroprocesos*, en relación a su implementación, se conformó una comisión institucional a la que corresponde revisar y actualizar los formularios del proceso de defensa; revisar y actualizar la tipología de derechos y hechos violatorios y desarrollar estrategias de difusión y capacitación a todo el personal de la Defensoría.

La Comisión está integrada por un representante del Departamento de Informática, otro de la Dirección de Defensa y uno de la Dirección de Planificación, quien es su coordinador.

Esta Comisión puede solicitar colaboración preferente del Departamento de Recursos Humanos, de la Dirección de Admisibilidad, la Dirección de Oficinas Regionales y de la Dirección de Asuntos Jurídicos para la ejecución de las tareas que le han sido asignadas.

Por tanto, corresponde a esta Comisión el proceso de evaluación y adecuaciones, a través de un trabajo permanente que se realiza de forma constante desde la Dirección de Planificación. La revisión del sistema se da a través de instrumentos de gestión como el Plan Anual Operativo, acciones de control interno, encuestas de servicio, elaboración de informes para el Informe Anual del Defensor (a) ante la Asamblea Legislativa y reuniones en el Consejo de Directores e individuales con los usuarios y órganos de control interno como la Auditoría Interna y la Contraloría de Servicios.

Como resultado de esta labor, la Comisión procedió con el estudio de una reforma del *Manual de Macroprocesos* que entró a regir a partir de 2014 y que tiene como variante principal al anterior, la ampliación de las competencias por parte de la Dirección de Admisibilidad y oficinas regionales, a efectos de desarrollar desde esta primera etapa las Gestiones Sumarísimas de Defensa, es decir intervenciones de defensa informales, rápidas y breves ante la administración para que se tomen medidas oportunas conducentes a atender, particularmente en lo que se refiere a dilaciones en este campo.

Esta reforma, que desde tiempo atrás ya se desarrollaba en forma piloto desde la Dirección de Admisibilidad, tiene por objetivo atender una mayor cantidad de SI sin necesidad de trasladar los expedientes a las áreas de Defensa, al considerarse que la afectación o vulneración de derechos puede ser atendida de forma sumaria e informal y no encontrarse ante un afectación general y de carácter estructural, sujeta a ser resuelta, por tanto con una resolución formal con recomendación.

Para estos efectos, se desarrollan protocolos que permitirán establecer las pautas de actuación necesaria y suficiente para la atención de las situaciones.

Describir en qué áreas de la Defensoría se deposita la responsabilidad de ejecución del sistema tanto para la gestión de reclamos como para el seguimiento de recomendaciones.

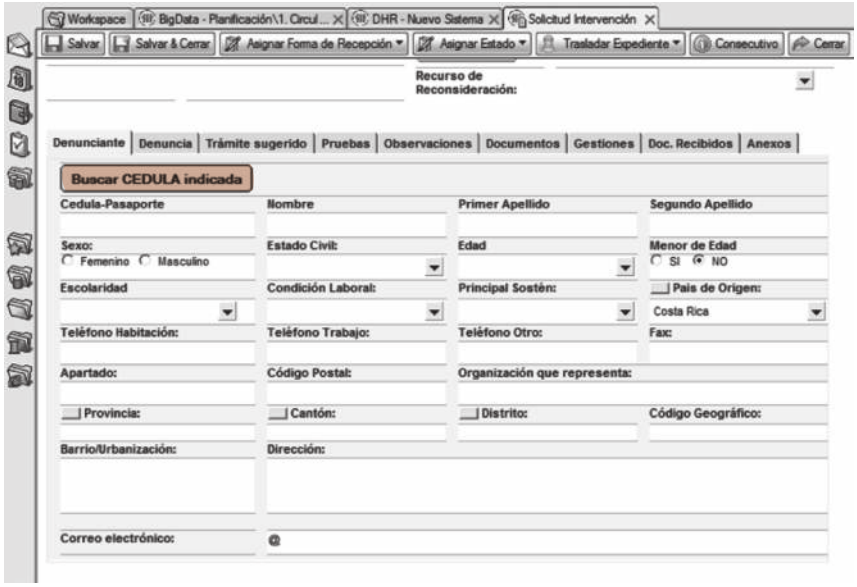
En relación con la gestión del reclamo queja o consulta, los responsables se determinan según la etapa del proceso en que se encuentren.

En lo que corresponde al **proceso de admisión** que contempla la recepción, registro y valoración, son atribuciones que se encuentran tanto en la Dirección de Admisibilidad como en las oficinas regionales y las mismas áreas de Defensa, todo ello de conformidad con los requisitos para la interposición de la queja consulta o reclamo, los criterios de admisibilidad y la tipología vigente. En todo caso, los criterios de admisión específicos serán dispuestos, en conjunto por la Dirección de Admisibilidad, las Direcciones de Defensa y el Despacho.

Al momento de la recepción de la SI es responsabilidad de la persona a cargo incluir todos los datos requeridos por el sistema informático, necesarios para el buen desarrollo del proceso y generadores de la información estadística necesaria para la toma de decisiones.

a. Calidades de la persona que plantea la SI y/o de la persona afectada.
b. Número de teléfono, dirección exacta, apartado postal o correo electrónico, si lo posee para recibir notificaciones.
c. Descripción de los hechos denunciados, fecha y lugar donde ocurrió.
d. Indicar las gestiones realizadas por el o la habitante y ante la institución competente, si procediera y con anterioridad a la presentación de la SI.
e. Precisar la pretensión de la persona interesada en relación con la intervención de la Defensoría.

La siguiente es una imagen de la carátula del expediente electrónico en el que se visualizan los datos necesarios.



En lo que corresponde al **proceso de investigación** si la Solicitud de Intervención es declarada admisible, se remite a la Dirección de Defensa o al órgano correspondiente de acuerdo con la tipología institucional.

En esta etapa el o la profesional responsable, realizará las propuestas de traslado que correspondan a las instituciones públicas involucradas, las que serán aprobadas por la Dirección. Estas solicitudes se dirigirán a jerarcas, funcionarios denunciados, jefaturas respectivas y contralorías de servicios, según corresponda.

Para la tramitación de asuntos muy complejos que involucre temas que sean competencia de dos o más direcciones, se procede a la apertura de espacios de discusión y coordinación técnica entre diferentes profesionales responsables, así como la conformación de equipos multidisciplinarios de trabajo para su atención y la consulta ante la Dirección de Asuntos Jurídicos, Consejo de Directores o el Despacho.

Una vez que el personal de defensa obtenga la información necesaria para dilucidar el asunto sometido a su consideración, analizará y elaborará un borrador del informe final que deberá tener una estructura que contemple los siguientes aspectos:

a. Objeto de la investigación y pretensión del habitante.

b. Resumen preciso de los informes de las instituciones involucradas en el caso concreto y otras gestiones realizadas.

c. Hechos acreditados o no demostrados en el transcurso de la investigación que sean relevantes, a efectos de argumentar la resolución final de la Defensoría.

d. Consideraciones sobre el caso, congruentes con los hechos analizados y deben servir de fundamento a las recomendaciones.

e. Recomendaciones pertinentes según el caso.

Los informes finales son revisados por la Dirección de Defensa respectiva pero la aprobación definitiva y firma del informe final con recomendaciones corresponde al Defensor/a de los Habitantes o Defensor/a Adjunto/a por delegación del primero.

En lo que corresponde **a la fase de seguimiento**, son susceptibles de seguimiento las investigaciones por denuncia o de oficio donde hayan emitido informes finales que contengan recomendaciones concretas de hacer, no hacer o cesar de hacer.

El órgano al que se le hayan girado recomendaciones contará con 15 días hábiles para informar a la Defensoría sobre su cumplimiento, o de los mecanismos que se implementarán para ello y el cronograma para su ejecución. Vencido este plazo se dará inicio la fase de seguimiento, sin que se haya recibido el informe.

Las acciones de seguimiento responden a la naturaleza y particularidades del caso en concreto, con base en la que cada profesional diseñará una estrategia para cada caso.

El personal de defensa en coordinación con la dirección respectiva, analizará el grado de cumplimiento de las recomendaciones de forma semestral para ajustar la estrategia de seguimiento a las metas planteadas en los planes anuales de trabajo de la institución.

Una vez verificado el cumplimiento de las recomendaciones, el personal a cargo del seguimiento elaborará un informe de cierre sonde se registren las acciones que demuestran el acatamiento de las recomendaciones emitidas.

Si durante la fase de seguimiento las instituciones a las que se giraron las recomendaciones advierten que su cumplimiento está supeditado a la construcción de obras, aprobación de proyectos de ley, procesos de planificación y ejecución presupuestaria, procesos de contratación administrativa u otros que requieran plazos de ejecución mayores a un año, podrá darse por concluida la fase de seguimiento.

Para esto se emitirá el informe de cierre correspondiente y la SI pasará a una fase de monitoreo donde se verificará periódicamente el avance para asegurar que esas acciones conducirán al cumplimiento efectivo de las recomendaciones. Verificado lo anterior se procederá al archivo de la investigación, en caso contrario se procederá a la reapertura del seguimiento.

En caso de incumplimiento injustificado de las recomendaciones, la Dirección a cargo del caso lo comunicará a la Dirección de Asuntos Jurídicos para valorar en conjunto el trámite administrativo o judicial que corresponda.

7 Desarrollo de la experiencia desde los aspectos operativos

7.1 Mecanismos de coordinación e interacciones internas del sistema

Describir procedimientos, protocolos, sistemas informáticos y sistemas de monitoreo para el seguimiento de las recomendaciones.

El sistema de coordinación e interacción de la labor de Defensa de la institución que sustenta su trabajo de Defensa, se realiza a través del Sistema Electrónico de Defensa Institucional (SEDI), sistema electrónico que utiliza la Defensoría para almacenar, registrar, asignar, tramitar y procesar información relacionada con el proceso de defensa de derechos.

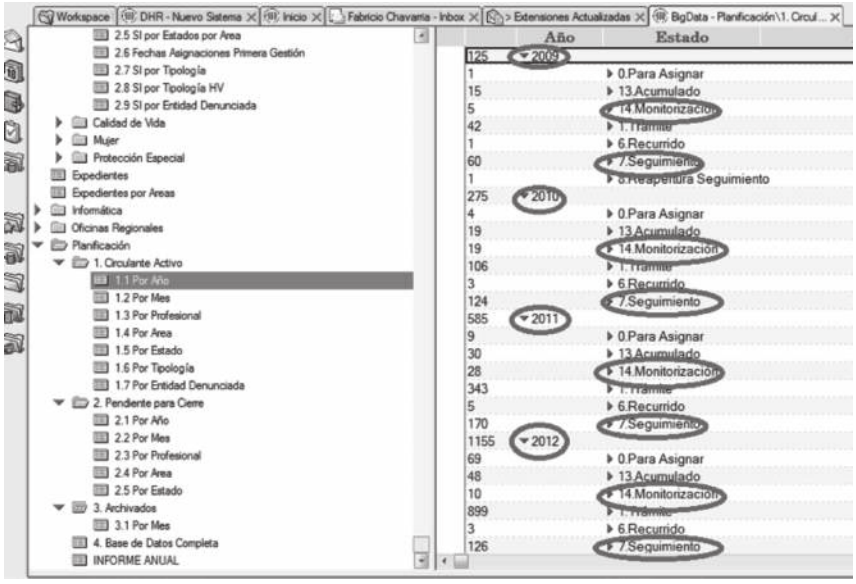
De este modo, una vez que se emite un informe con recomendaciones y es aprobado por el Despacho del Defensor (a) transcurrido el Plazo de reconsideración, se traslada el expediente al funcionario (a) a cargo del seguimiento, al que corresponde diseñar la estrategia para cada caso.

Semestralmente el personal de defensa en coordinación con la dirección del área de Defensa respectiva, analizan el grado de cumplimiento de las recomendaciones para ajustar la estrategia de seguimiento a las metas planteadas en los planes anuales de trabajo de la institución.

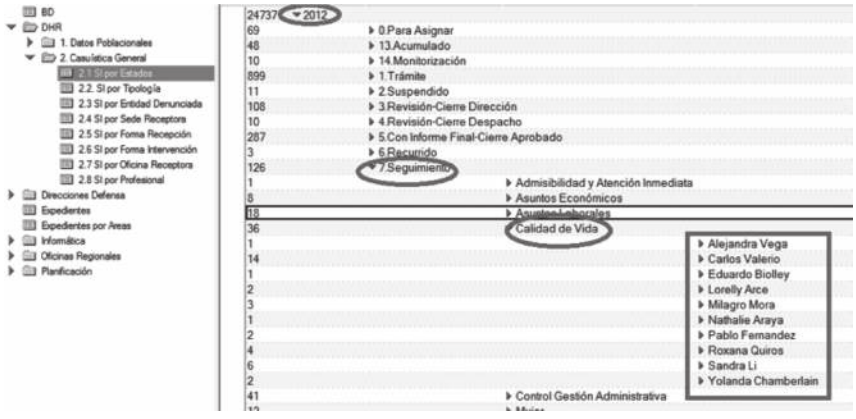
Asimismo el sistema informático permite a los diversos órganos de control internos de la Defensoría, visualizar el avance en el proceso de seguimiento, dado que cuenta con vistas que permiten establecer plazos, profesional a cargo y últimas gestiones. En caso de ser necesario, esto permite que la Dirección de Planificación Institucional, Auditoría Interna y Contraloría de Servicios puedan realizar un análisis de cada caso en concreto.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, en un primer término, es una responsabilidad del Director (a) del área de Defensa, dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por el Defensor(a) de los Habitantes, con el fin de verificar su acatamiento para lo que podría solicitar los informes de cumplimento necesarios.

El siguiente es un ejemplo de una de las vistas del sistema que permite seleccionar los expedientes por año pendientes de seguimiento o monitoreo, pudiéndose extender la vista al área, al profesional a cargo y un enlace al expediente mismo, donde se pueden seleccionar los documentos realizados en atención del seguimiento, respuestas recibidas y gestiones informales realizadas.



En el siguiente ejemplo se muestran los expedientes en seguimiento para el año 2012, el área de Defensa asignada y la identificación del personal a su cargo. En caso de requerirlo, el sistema despliega cada expediente para su revisión individual.

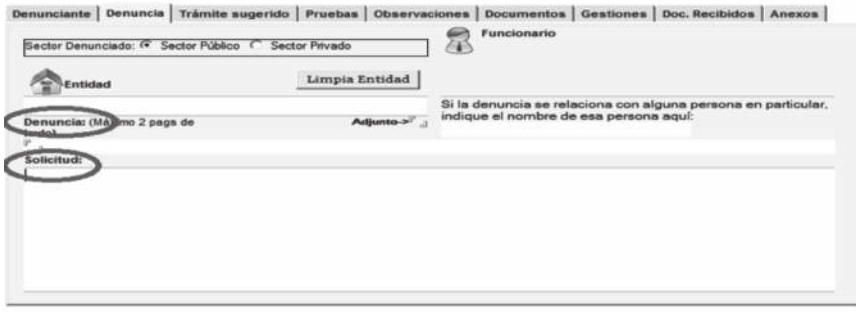


7.2 Procedimiento para relacionar la gestión de reclamos con el proceso de elaboración de recomendaciones

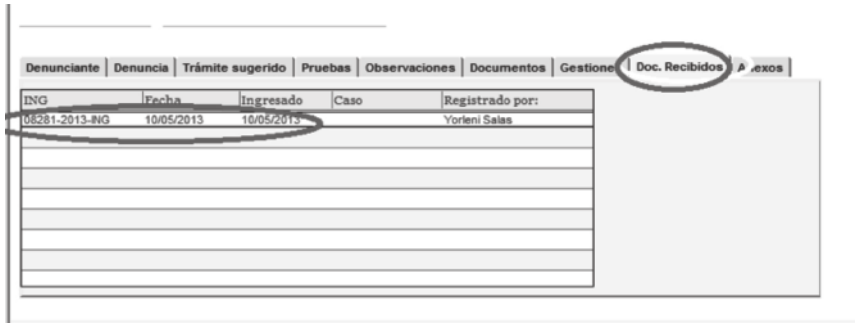
Concluido el proceso de registro de la SI por parte del funcionario de admisibilidad o regional, el sistema mismo asigna un número consecutivo al expediente.

Uno de los aspectos de mayor relevancia durante la captura de la información en la SI, es identificar precisamente de forma clara la pretensión del habitante ante la Defensoría. Este aspecto resulta fundamental, dado que permite coherencia entre lo que se investiga y los resultados obtenidos por parte de la Defensoría y la aspiración de la persona denunciante.

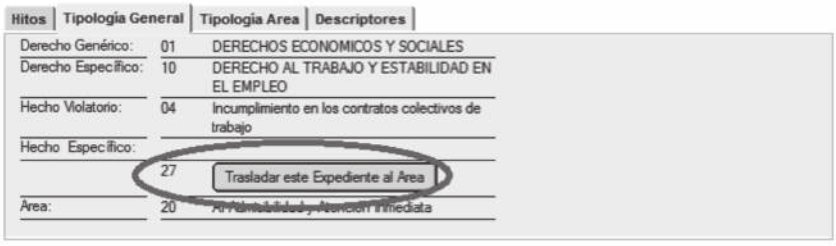
Por este motivo el sistema informático establece una casilla individualizada dentro del formulario de la SI a efectos de contar con claridad sobre este aspecto.



Revisados los documentos probatorios que se adjuntan al expediente electrónico, se procede a determinar la admisibilidad de la solicitud de intervención.



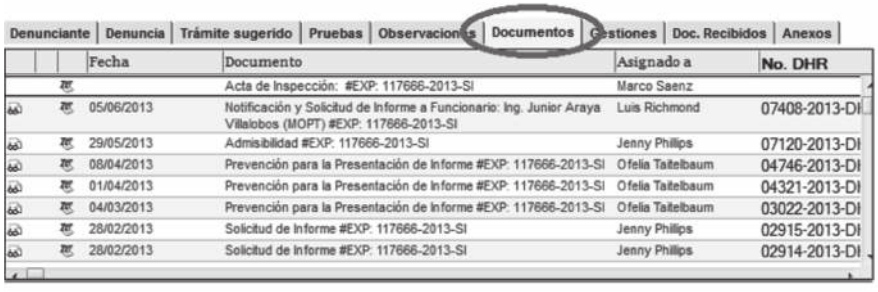
En caso de cumplir con los requisitos de admisibilidad, se establece la tipología de derechos que de forma automática señala el área de Defensa a la que corresponde realizar la investigación.



Seguidamente se elabora la Resolución de admisibilidad, documento que informa al habitante que su queja ha sido admitida por la Defensoría y que será trasladada a un área de Defensa para su respectiva investigación.

En caso de no contar con la documentación requerida o a falta de los requisitos para su admisión, desde la Dirección de Admisibilidad u Oficina Regional, se procede a realizar una inadmisibilidad o una orientación al habitante de modo que este conozca los motivos de rechazo o en su defecto cumpla con los requisitos establecidos.

Igualmente, la Dirección de Admisibilidad y la Oficina Regional podrán realizar solicitudes de informe a la Institución Pública denunciada, a efectos de contar con la información y elementos necesarios para proceder con la investigación en el área correspondiente o proceder con el cierre del mismo. Estos documentos constan al expediente electrónico y forman parte integral de la investigación.



En lo que refiere a la resolución de Admisibilidad, ésta es aprobada por el director (a) de Admisibilidad o Coordinador (a) regional, en quienes se delegó la función y se procede a comunicar a la personas denunciante para su seguimiento.

Este procedimiento se realiza de forma totalmente electrónica, ya que el sistema no sólo permite la aprobación de documentos sino la asignación misma del expediente. De este modo, una vez aprobada la resolución de admisibilidad, el expediente se traslada al director del área de Defensa quien asigna al funcionario (a) a cargo de la investigación hasta su conclusión.

7.3 Estrategias de defensa (tratamiento de las solicitudes de intervención)

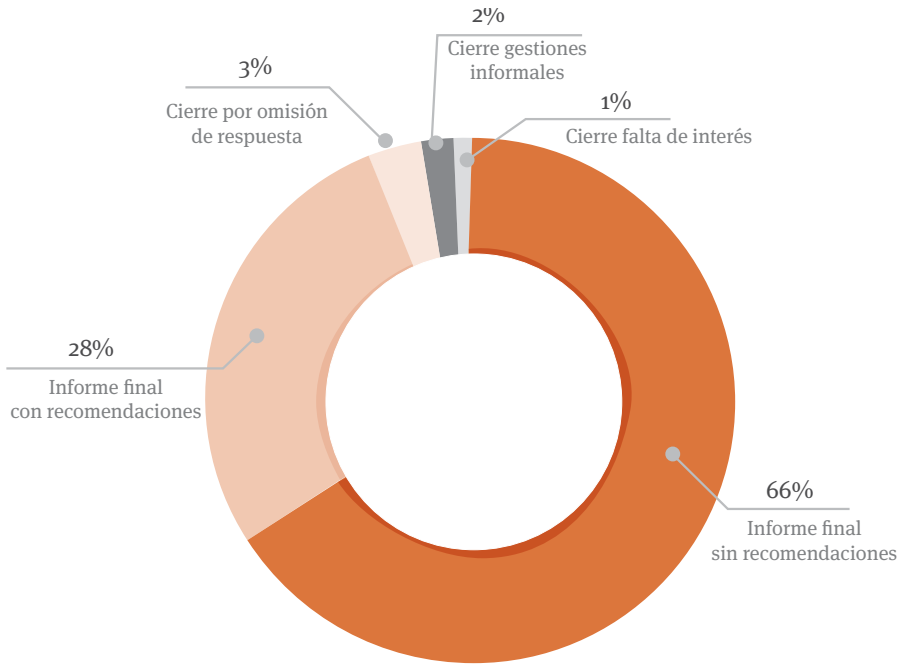
¿Qué porcentajes de los reclamos recibidos son tratados mediante recomendaciones del o la Defensor/a u otras autoridades intermedias? ¿A qué temáticas se refieren predominantemente y cuáles son las estrategias para el tratamiento de aquellos que no llegan a recomendaciones? Visualizar la relación entre derechos vulnerados y responsabilidades de las distintas administraciones públicas.

Para el periodo 2012-2013 la Defensoría recibió 24 mil 651 solicitudes de información, de éstas sólo 3 mil 16 expedientes fueron trasladados a las direcciones de defensa para su debido trámite e investigación.

Sin embargo, no todas las investigaciones del área de Defensa concluyen con una Resolución con recomendaciones, dado que el personal a cargo de la investigación puede elaborar otro tipo de cierres como resoluciones sin recomendaciones, cierres por gestiones informales o cierres por falta de interés actual.

El gráfico siguiente presenta un ejemplo donde se establece la forma de cierre de 316 expedientes por parte de la Dirección de Control de Gestión durante 2012, de un total de 642 expedientes asignados durante el año.

Gráfico No.7.1: Cierre de expedientes por parte de la Dirección de Control de Gestión, 2012



De este modo tenemos que sin contar con los 3 mil 16 expedientes trasladados a las áreas de Defensa, existe un universo superior a 21 mil expedientes de SI que son tramitados directamente por las direcciones de admisibilidad y oficinas regionales, lo que porcentualmente significa un 88 % de expedientes que se tramitan bajo otra forma de intervención que no es la investigación formal.

Ahora bien, de previo a definir cuáles son estas otras formas de intervención, es importante señalar, de conformidad con la tipología de derechos que para 2012, 11 mil 25 expedientes fueron asignados bajo la categoría de derecho privado. Esta denominación significa que la Defensoría no es competente para iniciar una investigación sobre los hechos denunciados, no obstante el habitante debe recibir asesoramiento sobre los hechos denunciados por parte de las y los funcionarios de la Defensoría.

En relación al resto de los expedientes, 398 fueron catalogados bajo la violación al derecho de petición y pronta respuesta. El resto de los expedientes, si bien consignan una tipología específica, están referidos a aquellos en que el habitante no pasó de una mera consulta informativa o pese a ser informado de los requisitos previos para su admisión, no cumplió con los mismos.

En todo caso, es importante señalar que existe un importante número de expedientes, en los que tanto la Dirección de Admisibilidad como las oficinas regionales, realizan trámites de investigación sumaria.

A tales efectos se ha podido determinar que existen casos donde la denuncia es una mera dilación en el trámite administrativo, sin que se configure una violación a un derecho específico. En estos casos, la intervención de la Defensoría garantiza el respeto de los plazos legales establecidos para el trámite que ocupe, no así el resultado del proceso, siendo que en ocasiones lo que se busca con la intervención de la institución, es modificar un resultado donde la mayoría de las veces está sujeto a un procedimiento reglado y al cumplimiento de requisitos legales.

¿Qué otros instrumentos desarrolla la institución para la gestión de aquellos reclamos que no son gestionados mediante recomendación escrita? Entrevistas, diálogos telefónicos, otros.

Desde que se dio la apertura de la Defensoría se comprobó que no todas las estrategias de defensa que utiliza la institución para velar y proteger los derechos e intereses de las y los habitantes y que surgen de una SI, tenían que concluir con un informe con recomendaciones. Esto responde a que se logró comprobar que con la aplicación de otras formas de intervención se cumple la pretensión, así como el resguardo al derecho violentado.

A raíz de estas experiencias, el *Manual de Macroprocesos*, procedió a recopilar estas formas de intervención y aclaró que las mismas no son un listado taxativo de las acciones que pueden emprenderla institución en la defensa de los derechos de los habitantes.

> **Solicitud de orientación.** Es una solicitud mediante la cual una persona o grupo requiere información, orientación o asesoría para enfrentar problemas o conflictos de índole muy variada y que no son competencia de la Defensoría.
>
> **Atención inmediata.** Es una forma de intervención que procede 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 o informales.** Intervenciones de defensa informales, rápidas y breves que se realizan ante la administración para que se tomen medidas oportunas, conducentes a atender la situación denunciada. Éstas pueden ser llamadas telefónicas, correos electrónicos, visitas, inspecciones o reuniones no programadas.
>
> **Participación en audiencias públicas.** Cuando se convoquen audiencias públicas por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para fijar tarifas, precios, tasas o fórmulas de ajuste extraordinario, la Defensoría

podrá personarse para resguardar los intereses económicos de los y las habitantes y velar porque se cumpla el principio del servicio al costo. Esta participación es facultativa.

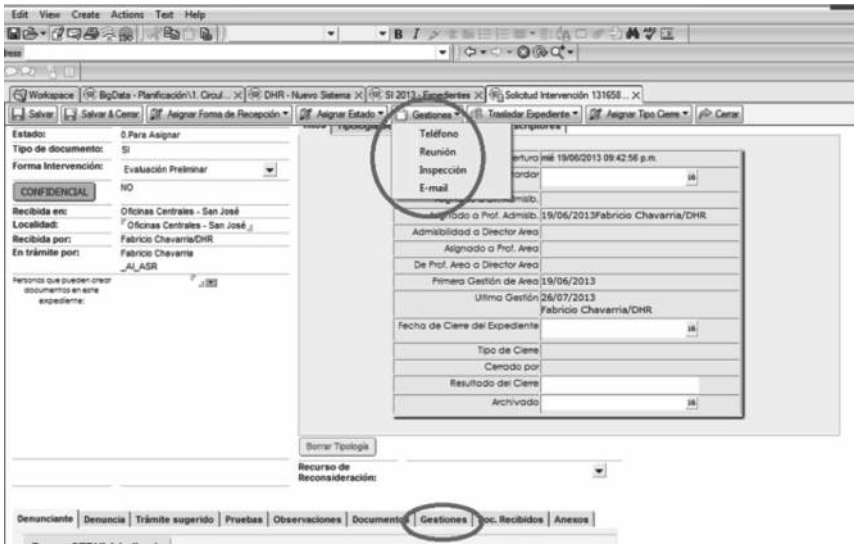
Acciones Judiciales (AJ). El o la Defensora está legitimada para interponer de oficio o a solicitud de la parte interesada, cualquier tipo de acción jurisdiccional que tenga por finalidad cumplir sus atribuciones y la tutela de sus derechos e intereses. Sin perjuicio de lo anterior, la institución podrá investigar los problemas generales derivados de la SI. La simple solicitud de una o un habitante no obliga a la institución a interponer las acciones judiciales requeridas si a su juicio no existen motivos para su interposición o si la pretensión es atendible.

Solicitud de criterio sobre proyectos de ley. Cuando la Asamblea Legislativa solicite a la institución criterio sobre determinado proyecto de ley, en el plazo de 24 horas posteriores a su ingreso el jerarca ordenará el registro de la Solicitud en el Sistema Electrónico de Defensa Institucional mediante el cual se asignará a la Dirección de Defensa correspondiente para que proceda a elaborar la propuesta de criterio en el plazo de cinco días hábiles. El criterio emitido es aprobado y firmado por el o la jerarca.

Mediación social. Es una forma de intervención por la que entre otros propósitos la institución procura promover el diálogo para desestimar un conflicto, acercar a las partes vinculadas por intereses comunes o antagónicos a fin de equilibrar las relaciones de poder entre ambas partes o promover estrategias de planificación interinstitucionales e intersectoriales para la búsqueda de soluciones en beneficio de diferentes sectores de población en situación de vulnerabilidad.

Resulta oportuno dejar constancia que el sistema informático permite dejar un registro de todas aquellas gestiones formales e informales que realice el profesional a cargo del expediente, de lo cual siempre se deberá dejar constancia en el sistema.

Como se observa a continuación en la imagen, el sistema cuenta con parámetros establecidos para su registro, sea a través de gestiones como de observaciones.



7.4 Recursos para el desempeño del área de gestión de reclamos

¿Qué recursos son necesarios? Cantidad de personas, tiempos, apoyo logístico, infraestructura, recursos materiales para el desempeño del área de gestión de reclamos en comparación con las otras áreas.

Según un análisis del comportamiento del crecimiento de las SI hecho por la Dirección de Planificación para el período 2012-2013, a partir del 2007 existe una marcada tendencia a incrementarse año con año la cantidad de expedientes. Para 2013 se proyectó una suma superior a las 30 mil solicitudes de intervención.

El estudio determinó que la tasa de crecimiento promedio estimada para el período 2008-2013 es alrededor del 15 %. De mantenerse esta tendencia, para 2015 se llegaría a un estimado de 40 mil SI partiendo del supuesto que la situación del país se mantenga tal y como se ha comportado durante el período transcurrido de la presente década.

Sin lugar a dudas esta proyección tiene un importante impacto sobre los requerimientos de recurso humano, tecnológico y de apoyo para el trabajo de la Defensoría en la atención de la totalidad de las SI no sólo existentes como proyectadas.

De esta manera, la Defensoría es una institución que a pesar de las limitaciones presupuestarias, con gran visión ha logrado contar con los recursos básicos para su funcionamiento, sin embargo de conformidad con el crecimiento de la demanda, estos recursos se vuelven escasos para tal fin.

En temas de personal por ejemplo, la Defensoría cuenta con 171 personas funcionarias, de las cuales 16 se ubican distribuidos en las seis sedes regionales y 155 en oficinas centrales.

Si disgregamos el número de plazas entre los funcionarios a cargo de la recepción, registro y análisis de admisibilidad, se registran 31 funcionarios, lo que incluye las jefaturas y que en 2012 tramitaron más de 21 mil expedientes, mientras que 3 mil 16 expedientes se distribuyeron entre 51 profesionales ubicados en las áreas de Defensa, lo que incluye también a sus jefaturas.

Un crecimiento como el proyectado, tendría como resultado una carga aún más abundante de trabajo sobre los profesionales existentes. Esto se traduciría en una dilación en su tramitación al requerir de un plazo mayor para su atención. Un ejemplo de esto se refleja con la atención de llamadas telefónicas a la sede central donde se contabilizan hasta alrededor de 150 llamadas semanales que no logran contestarse a tiempo, dado el incremento en esta forma de recepción y de contar con sólo dos personas para este efecto.

En materia de recursos informáticos, un mayor crecimiento en la demanda significa contar con un sistema más robusto con capacidad para dar soporte a cada usuario incluso con acceso remoto, es decir con conexiones vía internet, lo que permite laborar desde cualquier parte del país bajo un esquema de banda ancha.

Igual necesidad se requiere en relación con el *hardware* que recientemente fue actualizado por computadores portátiles favoreciéndose el trabajo de campo, así como el paso a la telefonía IP que facilita el proceso de comunicación entre los funciones y los habitantes con el sistema de contestadores y desvío de llamadas incluso a los teléfonos celulares particulares de los funcionarios (as).

La institución debe estar preparada para el uso de nuevas tecnologías, particularmente en el uso de herramientas como internet, por lo que deberá fortalecer y renovar su página web desde donde brinde mayor información y se facilite la interposición para denuncias, quejas y consultas.

En casos extremos donde la presencia física de los funcionarios en los lugares donde se desarrollan los hechos, es una necesidad, se requiere contar con los recursos necesarios para el traslado de los funcionarios, sea con vehículos y conductores necesarios, así como los recursos económicos para el traslado aéreo según el caso.

Bajo el principio de contar con una Defensoría cercana al habitante, es necesario definir lugares para la ubicación de nuevas oficinas regionales, particularmente en las cabeceras de las provincias como Alajuela, Cartago y Heredia, las que si bien se encuentran dentro del Valle Central, su sede central es la única oficina cercana, la que no se muestra cercana para muchos habitantes.

Finalmente un aspecto medular en materia de recurso humano, es contar con un amplio programa de capacitación que incluya facilidades para la continuidad de los estudios de los funcionarios, así como cursos de actualización en diversas materias que se desarrollan en el quehacer diario de la institución y pasantías en otras defensorías.

8 Evaluaciones del sistema de gestión

8.1 Metodología

Durante el proceso de gestión de la investigación hasta su conclusión, se identifican diversos pasos en la revisión del expediente que permiten contar con una primera etapa en la evaluación de la gestión.

De este modo, una vez que el profesional a cargo de la investigación la concluye, ya sea a través de una resolución con o sin recomendaciones o el cierre en seguimiento, éste elabora un borrador de resolución que se traslada a su jefatura a través del sistema informático. Concluida la revisión por la jefatura, el expediente electrónico pasa al Despacho del Defensor (a) donde diversos asesores realizan una revisión del documento previa a la asignación de la firma electrónica del jerarca.

La revisión de los expedientes de forma individual, tanto por del área de Defensa a cargo de la investigación como por parte el Despacho, permite mantener una coherencia o coincidencia jurisprudencial por parte de la Defensoría, a efectos de lograr una claridad en cuanto a la posición sobre los temas que son puestos a su conocimiento y en caso de un eventual cambio de criterio.

A efectos de facilitar este proceso, el sistema informático cuenta con la posibilidad de desarrollar un Tesauro Institucional que aún no ha sido formalizado (particularmente por no contar con el recurso humano necesario para su actualización). Esto permitiría mantener una base de datos de resoluciones fiable organizadas por descriptores.

Lamentablemente ante la ausencia del uso de la herramienta informática, se depende de la memoria histórica de los funcionarios a cargo de este proceso de revisión.

Conscientes de esta necesidad, en la actualidad la Comisión del *Manual de Macroprocesos* trabaja en la revisión, desarrollo y uso del sistema del Tesauro para promover, extender y estandarizar el uso del mismo.

En una etapa más general, el proceso de evaluación del sistema también se desarrolla a través del trabajo que realiza la Comisión de Aplicación del *Manual de Macroprocesos*. Esta función se basa en las revisiones que de forma constante realiza la Dirección de Planificación Institucional a través del Plan Anual Operativo, los instrumentos de Valoración de Riesgo, la información recabada para la elaboración del informe de gestión anual y las reuniones constantes con las diversas áreas involucradas en la aplicación del sistema.

Para esta etapa del proceso de evaluación, los hallazgos son comunicados a las áreas interesadas y en caso de requerirlo, se aborda la discusión en el Consejo de Directores, correspondiendo en todo caso al Defensor (a) adoptar cualquier medida a realizar, así sea para el desarrollo de directrices, manuales o modificaciones reglamentarias, entre otros.

De forma adicional se han señalado las competencias que en relación con el proceso de evaluación del sistema de gestión, mantiene la Contraloría de Servicios cuyo objetivo general "es contribuir a que en la prestación del servicio público, la Defensoría de los Habitantes funcione con un máximo de eficiencia a fin de satisfacer oportuna y adecuadamente las legítimas demandas de los usuarios, además de brindarle la información que estos requieran para orientar y facilitar su contacto con la institución".[10]

Tarea similar recae sobre la auditoría interna "órgano que realiza su actividad en forma independiente, objetiva, asesora y que proporciona seguridad a la institución puesto que ha sido creada para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a la Ley General de Control Interno".[11]

10 Artículo 30 del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes de la República. Acuerdo No 528-DH, del 09 de mayo de 2001.
11 Artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Defensoría de los Habitantes. Reglamento adoptado mediante Acuerdo 1365 del 07 mayo de 2008.

Tanto la Contraloría de Servicios como la Auditoría interna pueden actuar en razón de denuncias de los habitantes e incluso de los funcionarios de las instituciones públicas investigadas, en razón de atender cualquier denuncia por violación durante la prestación del servicio por parte de la institución. Igualmente ambos órganos pueden ejercer el control a través de resultados de investigaciones de oficio.

8.2 Actores que participan en la evaluación

Como se señaló en la respuesta anterior, durante el proceso de evaluación participan todos los actores que forman parte del sistema (Despacho, Consejo de Directores, Direcciones de Defensa, Planificación, Regionales, Admisibilidad e Informática) así como aquellos a los que les corresponde ejercer el control (Contraloría de Servicio y la Auditoría interna). Sin embargo, es necesario reiterar que toda decisión recae sobre el Despacho, único competente para ejercer las modificaciones y cambios requeridos por el Sistema. Es oportuno también señalar que los usuarios son actores del proceso, siendo que mediante los mecanismos de denuncia los resultados pueden incidir sobre el sistema.

8.3 Resultados obtenidos en relación a las respuestas de las administraciones públicas

En relación con este aspecto ya se habría señalado que existe por parte de la Defensoría un importante nivel de cumplimiento en relación con las respuestas que se reciben por parte de la administración pública.

Sobre este punto, es importante señalar que el éxito en la relación entre la Defensoría y las administraciones públicas, se sustenta no sólo en los plazos en que se recibe la respuesta, sino en el contenido de la misma.

Y es que la única forma de alcanzar los resultados esperados al atender las SI que gestiona la institución es precisamente que los (as) funcionarios (as) de la Defensoría, cuenten con la capacidad suficiente para realizar una adecuada investigación. Esto se hace al realizar las preguntas más acertadas a la administración pública a efectos de contar con la información necesaria para emitir resoluciones con recomendaciones objetivas y realistas.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica promueve una investigación rigurosa con altos estándares de calidad y de servicio y sustento legal, dado que son estos elementos los que sirven de marco a las respuestas que brindan las instituciones públicas y que deberán ajustarse a estos criterios.

8.4 Comunicación de los resultados

La comunicación de los resultados se realiza principalmente durante las sesiones del Consejo de Directores, el que si bien es un órgano recomendativo del Defensor (a), igualmente cumple una función asesora, siendo por tanto que la comunicación en este caso tiene incidencia directa, dado que las acciones propuestas suelen contar con el apoyo del Consejo.

En otro orden de ideas en caso de ser necesario, los resultados serán comunicados a través de resoluciones formales como directrices, reglamentos, estatutos, entre otros. Estas figuras tienen como resultado garantizar una aplicación obligatoria de las modificaciones realizadas.

8.5 Principales dificultades presentadas en la implementación del sistema

Las dificultades están en relación a:

a. Resoluciones con recomendaciones realistas y posibles

El objetivo del proceso que realiza la Defensoría es satisfacer la pretensión de las y los habitantes mediante procesos establecidos con tendencia a obtener la restitución del derecho fundamental violado por parte de la Administración Pública. Sin embargo, no se escapa durante este proceso, que se concluya una investigación por parte del funcionario (a) a cargo, aunque avaladas por su superior y suscritas por el Defensor (a), donde se emitan recomendaciones no realistas a las condiciones económicas, legales o políticas de las instituciones investigadas.

Es en este sentido que el trabajo de los revisores es fundamental, y en caso de existir dudas deben solicitase reuniones de coordinación, que permiten valorar el alcance de las recomendaciones y su factibilidad.

El resultado de una recomendación en estas condiciones, es precisamente mantener expedientes en etapas prolongadas de seguimiento que finalmente obliguen a la institución a modificar las recomendaciones, lo que muchas veces resta credibilidad en los habitantes a quienes se les crearon falsas expectativas.

b. Trabajo interáreas de Defensa

Pese a que la tipología de derechos buscó asignar las diversas SI en relación con el derecho y el hecho violatorio asignado, de modo que esta fuera una manera objetiva

de distribuir el trabajo, lo cierto es que no siempre la tipología permite una asignación químicamente pura, pues los hechos pueden encontrarse dentro de una llamada zona gris donde pueden confluir la competencia de dos o más áreas de Defensa. Para la atención estas situaciones, el Consejo de Directores (as) creó los subconsejos cuya función es que las áreas de Defensa, con temáticas afines, puedan reunirse en sesiones de trabajo estableciéndose líneas de trabajo o estrategias para el abordaje conjunto de una SI.

Los resultados en diversas investigaciones realizadas ha sido calificada como muy valioso por parte de los directores y funcionarios involucrados en la experiencias y así lo demuestran estas investigaciones que se desarrollan desde diversas visiones o enfoques propios de las áreas de Defensa que dan como resultado resoluciones con recomendaciones más integrales.

c. Tiempo de las investigaciones

Los tiempos de las investigaciones han sido una preocupación constante en relación con los diversos procesos que realiza la institución. Si bien se pueden encontrar algunas consideraciones que justifican la existencia de investigaciones con largos periodos de existencia, lo cierto es que la institución cuenta con un mandato legal y de principios que busca la inmediatez en sus resoluciones.

Esto ha obligado a que la institución busque y desarrolle lo que se denominó nuevas formas de intervención, sin embargo esta posición debe ser ampliamente analizada en verificar que no se sacrifique la calidad de las investigaciones y las resoluciones de la institución en función del tiempo.

Otra acción que se encuentra en análisis, es orientar la investigación en las áreas de Defensa en aquellos temas más estructurales y de mayor impacto de modo que los casos individuales puedan ser resueltos desde la Dirección de admisibilidad y oficinas regionales, particularmente en aquellos casos en que nos encontramos frente a una dilación u omisión administrativa.

8.6 Proceso de adecuación como resultado de las evaluaciones

El caso de la creación de los subconsejos, es un ejemplo de cómo se logró señalar líneas atrás. Estos son el resultado de una modificación o adecuación de un proceso de evaluaciones que determinaron que las investigaciones conjuntas entre las áreas, brinda mayor consistencia a las resoluciones, las que se muestran más integrales y cercanas a la dinámica de protección de los derechos fundamentales, como corresponde.

Si bien el trabajo realizado hasta el momento ha sido descrito como satisfactorio por parte de los involucrados, su aplicación entre los participantes de este tipo de investigaciones no surge de forma espontánea. De esta manera se puede concluir que el distanciamiento que ha existido entre las propias áreas de Defensa requerirá un mayor tiempo para revertir sus efectos perversos hasta llegar al convencimiento de que la forma de trabajo interárea es más provechoso y conveniente, tanto para los habitantes como para la institución misma.

El trabajo contra la resistencia se evidencia particularmente en lo que a nivel interno se ha denominado el "romper los feudos", entendiéndose esta expresión en el sentido en que los directores (as) de defensa y los profesionales de las áreas, se ven enfrentados a trabajar en equipo no de forma individual y con funcionarios (as) de otras áreas, que pese a ser parte integral de la institución, se rigen por costumbres internas distintas, de conformidad con el modo de gerencia que aplique cada uno de los directores.

9 Recomendaciones fundamentales para el traspaso de experiencia

A la hora de la transferencia mencionar entre tres y cinco recomendaciones fundamentales que harían los responsables del sistema a quienes emprendan el desafío de tomarla como referencia para desarrollarla en otros contextos. Estas respuestas deben surgir de las entrevistas con los responsables de la descentralización y/o titular de la Defensoría.

Recomendaciones según los procesos:

- **Proceso de selección**
  La adecuada selección del personal que labora para la Defensoría es una tarea fundamental si se quiere asegurar el éxito de la institución. Por ello se debe garantizar un sistema riguroso de contratación que permita contar con personal a fin a los valores y principios institucionales en diversas ramas del conocimiento propias de la protección de los derechos humanos.

- **Salarios competitivos**
  Las y los funcionarios de la institución deben contar con salarios decorosos, que sean atractivos a personal altamente calificado.

- **Proceso de capacitación y actualización**
  El reto de toda institución moderna es enfrentar y adaptarse a un contexto altamente cambiante. Por ello la Defensoría debe contar con un programa de capacitación que cuente con una oferta académica de forma permanente, y permita no sólo brindar al personal de primer ingreso las herramientas para su trabajo, sino que renueve los conocimientos en todo su personal mediante un programa permanente de actualización, de modo que éste cuente con los conocimientos más actualizados en la materia de su competencia.

- **Vacaciones profilácticas y/o asistencia psicológica al personal**
  El personal que recepciona las quejas, consultas o denuncias que de forma permanente si la legislación lo permite, se debe valorar que tome un periodo de vacaciones profilácticas. Este periodo, adicional al derecho de vacaciones, permitirá tomar distancia de las temáticas que desarrolla día a día, donde mantiene contacto directo con el dolor y la desesperación y que impacta al personal. Adicionalmente, se deberá brindar apoyo psicológico a este nivel, de modo que se aminore el impacto emocional.

- **Estructura institucional**
  Debe asegurar la flexibilidad en la estructura que se ajuste a los nuevos requerimientos que imponga la realidad nacional.

  Debe garantizar la movilidad interna del personal, de modo que éste tenga conocimiento general del actuar de toda la institución.

  La estructura debe garantizar el trabajo desde un enfoque sistémico, de modo tal que se garantice el abordaje integral e interdisciplinario de las investigaciones.

- **Sistemas informáticos de gestión**
  Debe constituir la base para una homogeneización de los procedimientos institucionales en materia de defensa casuística, esencialmente en cuanto al trámite de expedientes, así como para mantener un registro permanentemente actualizado y sistemáticamente estructurado de todos los asuntos atendidos por la institución, hayan sido admitidos para trámite o no, a efectos de cuantificar los tiempos de duración de las investigaciones.

- **La oportunidad en la intervención**
  La Defensoría debe realizar un monitoreo del día a día de la realidad nacional, en caso de detectar situaciones que por su impacto pongan en riesgo los derechos e intereses de sus habitantes y garantizar a través de las alertas tempranas una intervención oportuna de carácter preventivo.

- **Fase de resolución**
  El objetivo mismo del proceso que realiza la Defensoría es precisamente satisfacer la pretensión de las y los habitantes mediante procesos establecidos tendientes a obtener de la administración pública la restitución del derecho fundamental violado. Por tal motivo las resoluciones con recomendaciones realistas y posibles según las condiciones económicas, legales o políticas de las instituciones investigadas.

- **Fase de seguimiento**
  Se realiza una tarea agresiva de seguimiento de las recomendaciones, a efecto de hacer de éstas una realidad material y no formal. Es importante valorar el modelo institucional para el seguimiento, así sea para un área específica de seguimiento o para el profesional que concluye la investigación. La determinación de uno y otro deberá tomar en consideración las cargas de trabajo.

- **Digesto o Tesauro institucional**
  Su existencia permite mantener una coherencia o coincidencia jurisprudencial por parte de la Defensoría, a efectos de garantizar una mayor coherencia en cuanto a la posición sobre los temas ejes y su aplicación en relación a los casos que son puestos a su conocimiento, lo que evita contradicciones y claridad ante un eventual cambio de criterio.

La Defensoría de los Habitantes

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

PROFIO