

CAPÍTULO 7

ENTES ADSCRITO Y AUXILIAR

La Defensoría de los Habitantes

En el 2016, la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) inició un proceso de seguimiento a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. De esta manera la Defensoría, como institución nacional de Derechos Humanos, da cumplimiento a los compromisos asumidos en la Declaración de Mérida sobre el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en la ejecución de la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁵. Ese instrumento, que expresa la voluntad de INDHs de todo el mundo, reconoce expresamente el vínculo entre los Objetivos de la Agenda y los Derechos Humanos, señalando que *“Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 fines, reflejan, bien sea directa o indirectamente, las normas de derechos humanos, e integran los principios transversales de derechos humanos tales como; la participación, la responsabilidad y la no discriminación. Aun reconociendo los retos específicos de cada país, los participantes ratificaron que si se aplican adecuadamente, la Agenda tendrá un impacto significativo en el disfrute de los derechos humanos por parte de todos los ciudadanos, y en todas partes del mundo.”*

Tal y como se indicó en el Informe de Labores 2015-2016, el cumplimiento de la Agenda 2030 debe convocar a todos los sectores, públicos y privados, así como a la sociedad civil, medios de comunicación, organismos internacionales, organizaciones colectivas laborales y sociales, la academia, entre otros. Si el Objetivo es “no dejar a nadie atrás”, todas las personas deben ser partícipes del desarrollo.

En el marco de este instrumento, se ha considerado que son las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos quienes *“se encuentran en una posición ideal para desempeñar un papel de vínculo entre las partes interesadas, y así promover que los procesos nacionales de aplicación y vigilancia, sean transparentes, participativos e incluyentes”*, así como las llamadas a recordar que los mecanismos de vigilancia y revisión de los ODS deben tener en cuenta las recomendaciones de los mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos.

Lo anterior requiere partir de dos premisas fundamentales de trabajo de cara al cumplimiento de la Agenda 2030: establecer mecanismos de gobernanza que permitan una participación inclusiva, tendente a la consecución de objetivos definidos como prioritarios y considerar en todo momento un enfoque de derechos humanos en la implementación de la Agenda.

Siendo la gobernanza y el enfoque de derechos humanos dos de los pilares estructurales de la Agenda, la DHR ha considerado indispensable dar seguimiento a la estrategia de implementación de sus lineamientos en el país, a efecto de asegurar que se estén desarrollando los mecanismos e instrumentos necesarios para alinear las políticas, planes y actores a estos objetivos mundiales comunes y contribuir al fortalecimiento de los instrumentos internacionales como parámetros para la toma de decisiones a nivel nacional.

Esto se inició el año pasado, al ser la DHR la primera Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) a nivel global en

15 Declaración suscrita en Yucatán, octubre de 2015. México



ENTES ADSCRITO Y AUXILIAR

CAPÍTULO 7

realizar una primera evaluación sobre los retos del país para alcanzar las ambiciosas metas de la Agenda 2030. Este análisis se incluyó en el volumen I del Informe Anual de la DHR a la Asamblea Legislativa. La Defensoría mantendrá su seguimiento al cumplimiento de estos objetivos.

También debe cumplir con ciertos requisitos en el marco de los compromisos de la Agenda 2030. Este año, la DHR, por medio de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés) fue reacreditada a Institución Nacional de Derechos Humanos con “estatus A” de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (principios de París).

Con esta acreditación, la Defensoría logra cumplir con uno de los indicadores de cumplimiento del Objetivo 16 de los ODS, que consiste en asegurar la existencia de una INDH independiente que cumpla con los principios de París.

Acompañamiento a la Asamblea Legislativa durante el periodo

En una estrecha relación con el Primer Poder de la República, la DHR ha dado respuesta a cada solicitud de atención suscrita por las diputadas y los diputados, ya sea en forma de información, solicitud de intervención o investigaciones de oficio. Asimismo, ha planteado sus posiciones en materia de derechos humanos a las comisiones donde se ha convocado su experiencia y especialidad; ha ofrecido asistencia técnica a proyectos de ley específicos como el proyecto de ley Marco para Prevenir y Sancionar Todas las Formas de Discriminación, Racismo e Intolerancia. Además del seguimiento de oficio

que brinda al trabajo de las comisiones, tales como la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia, la Comisión Permanente Especial de la Mujer, la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos, la Comisión Permanente Especial de Ambiente, a la Comisión Especial para que Investigue el Desmantelamiento y Desintegración del Centro de Trasplante Hepático y Cirugía Hepato-Biliar, a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, a la Comisión Permanente Ordinaria de Hacendarios.

La DHR ha estado presente en actividades con la Asamblea Legislativa tales como el Congreso de Gestación, Parto, Puerperio y Primera Infancia en el Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, el Proceso de Formación sobre la Convención de los Derechos del Niño en el Quehacer Parlamentario, en el Foro Cooperación Corte Penal Internacional, en la Exhibición Transformación en Tiempos Violentos, en el Foro Políticas Públicas de Responsabilidad Social en Costa Rica, así como en Conmemoraciones del Día Internacional de los Derechos Humanos, y en el del Holocausto o la Remembranza de las Víctimas de Esclavitud y Trata Transatlántica de Esclavos.

Algunos de los criterios de proyectos de ley más relevantes en materia de Derechos Humanos

Durante la discusión del proyecto de ley N.º 19.337 sobre relaciones impropias y que es actual Ley de la República N.º 9406, se ofreció asistencia técnica durante el 2016 en alianza con otras instituciones estatales y organismos internacionales.

En el proyecto de ley N.º 19.537, *Ley para Proteger a la Mujer Embarazada y Sancionar la Violencia*

Obstétrica, la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) consideró que el proyecto de ley se ajusta a lo establecido en los instrumentos internacionales suscritos por Costa Rica en cuanto el Estado costarricense debe realizar acciones para erradicar la violencia obstétrica de las salas de maternidad de nuestro país, tales como la implementación de sanciones. Sin embargo, la DHR insta a que no solamente se penalice la práctica sino que se trabaje en el problema desde su origen mediante la formulación de una política que prevenga y busque erradicar este tipo de conducta en las salas de maternidad.

En el proyecto de ley N.º 19.346, de transformación de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional en Dirección de Inteligencia Estratégica Nacional (DIEN) la DHR planteó su inconformidad. La pretensión del proyecto de ley de promover la participación de la DHR dentro de un órgano fiscalizador de un ente público perteneciente al Poder Ejecutivo, colisiona con el mandato que la propia legislación impone a la Defensoría y desnaturaliza su papel de ombudsman, independiente al servicio de los habitantes de la República, implicando labores de administración activa fuera de su mandato legal. Esta propuesta concede un aumento muy grande y significativo, sin adjuntarse estudio alguno que determine el impacto económico en las finanzas públicas ni la fuente de financiamiento de la que saldrán tales recursos. Igualmente el proyecto no define claramente una restricción a las actividades de inteligencia en el ámbito interno del país, ni incluye una serie de salvaguardas para la democracia y los derechos humanos, como múltiples controles internos y externos, incluido el judicial. Tampoco considera las inmunidades no obligaciones según la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. El proyecto, al crear un manto de

confidencialidad sobre toda la información que generaría la DIEN, violenta el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El proyecto no ofrece estándares de derechos humanos para la cooperación internacional de manera que no se le permita a la DIEN obtener y utilizar información que haya sido obtenida por agencias extranjeras en violación a los derechos humanos.

Respecto del expediente legislativo N.º 20.227, Transición al Transporte No Contaminante, la DHR planteó su conformidad parcial. La institución planteó que se debe tener un plan para la transición, bien definido y que cuente con los recursos económicos necesarios y de educación, para lograr el objetivo de prohibir la importación de vehículos que utilicen hidrocarburos en un plazo de 13 años, suponiendo que se apruebe en el 2017.

En relación con el expediente N.º 19.252, Ley de Conversión del Consejo de Transporte Público en la Dirección de Transporte Público, la DHR ha advertido en sus informes anuales sobre la urgencia de revisar la pertinencia y conveniencia del actual Consejo de Transporte Público (CTP) como órgano de máxima desconcentración del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, debido a las disfuncionalidades que han detectado representantes de sectores económicos regulados en el ejercicio de potestades de imperio. Para la DHR una de las disfuncionalidades ha sido la tendencia a adoptar decisiones de corte o interés gremial en detrimento del interés público. En ese sentido, esta propuesta de ley permite superar este problema.

La DHR expresó su conformidad con el expediente N.º 20.286, Ley para Trasladar



ENTES ADSCRITO Y AUXILIAR

CAPÍTULO 7

recursos al Régimen de Pensiones No Contributivo Administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en razón de la importancia de fortalecer el RNC.

En cuanto al expediente N.º 19.981, Ley para Garantizar el Cumplimiento de Derechos Laborales en los Procesos de Desalojo de Predios Rurales, Modificación del Inciso h) del Artículo 70 del Código de Trabajo, Ley N.º 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas, la Defensoría expresó su conformidad. El proyecto busca garantizar el

pago efectivo de los derechos laborales de las y los trabajadores en fincas rurales, obligando a los patronos al pago de las prestaciones laborales antes de que presente un proceso de desahucio. El proyecto permite al Estado cumplir con la función social de ayudar a aquellas personas trabajadoras que del todo no cuentan con medios económicos para suplir el arrendamiento de una nueva vivienda, lo cual garantiza la protección de la familia y especialmente de los niños menores, adultos mayores o niños con algún grado de discapacidad.

La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) es un órgano de fiscalización superior cuyo mandato constitucional es auxiliar a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública y cuenta con absoluta independencia funcional en el ejercicio de sus facultades.

En los últimos años y comprendiendo el alcance de la función auxiliar de la CGR, se ha propiciado una mayor cercanía a la Asamblea Legislativa de tal forma que la atención de requerimientos del Congreso, así como la entrega que se hace de productos requeridos por ley o generados por iniciativa del órgano contralor se han constituido en la base de aporte de valor de ese rol auxiliar, lo anterior con el fin de fortalecer la toma de decisiones parlamentarias en el proceso de formación de las leyes y en el ejercicio del control político.

De esta forma la CGR brinda información de diversa índole relacionada con la fiscalización y control de la hacienda pública a todas aquellas personas que asesoran a las señoras y señores diputados y a ellos mismos cuando así lo requieren. Son múltiples las solicitudes de apoyo, desde criterios sobre proyectos de ley hasta audiencias en órganos legislativos en donde la CGR es consultada por los legisladores de manera directa sobre los asuntos que tramitan. Asimismo, la CGR ha atendido audiencias en la Asamblea Legislativa sobre temas en los que el legislador ejerce su potestad de control político. Además, como parte de sus atribuciones, el legislador ha solicitado a la CGR efectuar estudios especiales y asesoría a órganos legislativos.

Si bien es cierto la CGR no cuenta con la potestad de iniciativa de ley, esto no ha sido obstáculo para que elabore propuestas que considera pertinentes desde la óptica del ejercicio de su función auxiliar de la Asamblea Legislativa y con miras a contribuir con la mejora en el control y la gestión pública. Esto se ha constituido en una ventana de oportunidad que ha permitido presentar propuestas de reformas en ámbitos de la legislación municipal, contratación administrativa y de mejora a la gestión pública, las cuales han sido plasmadas en proyectos de ley acogidos y aprobados por la Asamblea Legislativa.

En diciembre de 2016 la CGR presentó tres iniciativas de ley ante la Asamblea Legislativa para discusión y eventual aprobación, como resultado de una profunda reflexión y análisis del entorno, de la normativa vigente, de la práctica administrativa, de tendencias mundiales y de experiencias acumuladas dentro de un contexto de búsqueda de un mayor equilibrio entre la gestión y el control. Estas iniciativas que fueron acogidas por una cantidad importante de legisladores y legisladoras, son las siguientes:

- Exp. N.º 20.202 Ley sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública
- Exp. N.º 20.203 Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central
- Exp. N.º 20.204 Reformas del Marco Legal para la Simplificación y el Fortalecimiento de la Gestión Pública

Estos expedientes siguen su trámite ordinario en la Comisión Especial de Reformas al Sistema Político, Constitucional, Legislativo y Electoral del Estado, que evalúe, analice, defina, elabore, proponga y dictamine políticas públicas y proyectos de ley referentes al modelo de Estado costarricense, su administración, su estructura y su sistema político, constitucional, legislativo y electoral, con el objetivo de optimizar los recursos públicos y mejorar el desempeño de manera eficiente del Estado costarricense (exp. N.º 19.223), órgano que en su momento llamó a audiencia a la contralora general para que se refiera a los tres proyectos de ley.

Presencia en órganos parlamentarios

En sus funciones cotidianas varios órganos parlamentarios solicitaron en 13 ocasiones diferentes la presencia de la Contraloría General de la República (CGR) tanto en el proceso de formación de las leyes como en el ejercicio del control político, con el propósito de obtener de forma directa el criterio del ente contralor sobre temas de interés de legisladores y legisladoras (Ver Anexo 3, tabla 2).

Evidencia de ello es que durante este período la contralora general fue requerida por la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos en varias oportunidades para exponer aspectos medulares sobre la sostenibilidad y actividad financiera en general de Radiográfica Costarricense S.A. (Racsa), así como del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); también se refirió a la situación y la gestión de los fideicomisos asumidos por el Estado los cuales representan la gestión de sumas importantes de dinero y obras de gran impacto para el desarrollo económico y social del país, la Liquidación de presupuesto y dictamen de la CGR de 2015, el fideicomiso

para la construcción del edificio de la Asamblea Legislativa, la construcción de la Ruta 257, los pagos por retribuciones adicionales al salario a vice ministras del Ministerio de Vivienda y del Ministerio de la Presidencia, entre otros. Cabe mencionar que esta comisión es asesorada por la CGR de manera permanente en cada una de sus sesiones para brindar a sus integrantes apoyo en la vigilancia y control de la hacienda pública.

La Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios solicitó la presencia de la contralora general para que se pronunciara sobre los proyectos de Presupuesto Ordinario para el Ejercicio Económico del 2017 y sobre varias modificaciones presupuestarias presentadas sobre el presupuesto de 2016; asimismo fue llamada a externar su criterio sobre el régimen de exenciones y no sujeciones del pago de tributos, el control sobre su uso y destino haciendo importantes aportes técnicos sobre la materia y evidenciando el impacto en las finanzas públicas.

Por otra parte, destaca la asesoría técnica permanente que efectúa la CGR a dicha comisión en el proceso de trámite del proyecto de ley de presupuesto de la República; la cual tiene como fin brindar al legislador y legisladora elementos que le permitan una toma de decisiones informada, de acuerdo con la normativa vigente, desde la perspectiva del ente de control superior de la hacienda pública.

En la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, la contralora general externó el criterio de la CGR sobre el proyecto de ley para el Ordenamiento de las Retribuciones Adicionales al Salario Base y Auxilio de Cesantía en el Sector Público; explicó a quienes integran

ese órgano el limitado alcance de esa iniciativa y las necesidades de efectuar reformas más profundas sobre el empleo público.

En la Comisión Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo la CGR brindó su criterio sobre la ejecución de los presupuestos de las municipalidades que tienen los concejos municipales de distrito y sus respectivas calificaciones en el Índice de Gestión Municipal, en esa oportunidad la Contraloría General de la República (CGR) recalcó la imposibilidad constitucional de desligar el presupuesto de los concejos del trámite ante la municipalidad respectiva y la necesidad de una adecuada coordinación y planificación en aras de una oportuna y efectiva gestión pública local.

Respecto de las comisiones especiales, la CGR acudió al llamado de la Comisión Especial de Limón donde se refirió al caso del Mercado Rising Sun de Limón, mientras que en la Comisión Especial Mixta de Desarrollo Regional se refirió a aspectos relacionados con el proyecto de ley de Desarrollo Regional y su Impacto en las Finanzas Públicas; de igual forma la CGR también acudió al llamado de la Comisión Especial encargada de conocer y dictaminar el proyecto Ley de Reforma Integral a los Diversos Regímenes de Pensiones y Normativa Conexa, donde evidenció la situación de riesgo de esos regímenes, su afectación al equilibrio de las finanzas públicas y se refirió al régimen de pensiones del Poder Judicial, entre otras cosas.

Para la CGR es una oportunidad asistir a comparecencias en los distintos órganos legislativos, lo cual implica estudiar y analizar de forma exhaustiva cada uno de los temas, con el fin de brindar a los legisladores y legisladoras

elementos técnicos sólidos que les permita la toma de decisiones informada.

Criterios sobre proyectos de ley

En el proceso de formación de la ley los órganos legislativos utilizaron el mecanismo de consulta para solicitar a la CGR criterio técnico sobre proyectos de ley de diversa índole, eso ocurrió en 129 ocasiones. Solicitaron a la CGR pronunciarse sobre reformas a leyes de instituciones como el Instituto Costarricense de Deporte y Recreación (Icoder), el Instituto Costarricense contra el Cáncer, el Consejo Nacional de Vialidad (Conav),i, reformas a la Ley de Contratación Administrativa, presupuestos municipales participativos, reformas a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, infraestructura vial, salarios del sector público, regímenes de pensiones, régimen tributario, fideicomisos de obra pública, rendición de cuentas, transparencia, seguridad social, evasión fiscal, entre otros. (Ver Anexo 2, tabla 1)

La Comisión Especial investigadora, que se dedica a analizar la información hecha pública a partir de la investigación periodística internacional en torno al bufete panameño Mossack Fonseca, solicitó la presencia de la CGR para que externara el criterio sobre temas relacionados con las figuras de evasión fiscal y como resultado de esa audiencia pidió al ente Contralor la asesoría pertinente para identificar deficiencias, vacíos y omisiones en la práctica y en la legislación tributarias vigentes.

Otros apoyos brindados

Los órganos parlamentarios, en sus múltiples actividades, han requerido información del



ente contralor para fortalecer su criterio con argumentos técnicos de cara a la toma de decisiones; ello se evidencia en las 149 solicitudes de información efectuadas en este período las cuales versaron acerca de temas de fiscalización sobre infraestructura de transporte, presupuestos y ejecución presupuestaria de instituciones tales como: Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), sector agropecuario, sector telecomunicaciones; así mismo el cumplimiento de las disposiciones giradas por la Contraloría General de la República (CGR) a entes gubernamentales como el Ministerio de Justicia, Dirección Nacional de Migración y Extranjería, gobiernos locales, Ministerio de Hacienda, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), bancos estatales, Ministerio de Educación Pública (MEP), entre otros. Además de lo anterior, se atendió un total de 21 audiencias solicitadas por legisladores y legisladoras.

El ente contralor, atento a brindar al Parlamento información técnica, oportuna e independiente para su accionar, continúa remitiendo de forma periódica los informes que emanan del ejercicio de la fiscalización de la hacienda pública de los cuales en este período envió un total de 67 informes. Con estos productos la CGR pretende aportar valor en su rol fundamental de auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia del buen uso de los recursos públicos, al robustecer la función parlamentaria de control político, mecanismo de apalancamiento para la rendición de cuentas y el buen uso de los recursos públicos, así como el proceso de formación de leyes.

Opinión de los legisladores y legisladoras

Como se ha efectuado en años anteriores, la CGR aplicó una encuesta para medir el nivel de satisfacción de la Asamblea Legislativa sobre la utilidad de los productos remitidos para el control político, específicamente la Memoria Anual, el Informe Técnico de Presupuesto, informes de fiscalización, los criterios emitidos sobre proyectos de ley y otros. En esta oportunidad se logró entrevistar de forma presencial a 55 de los 57 legisladores, para una cobertura de 96,5%. El resultado de esta medición fue de un 80% de opiniones favorables, respecto de la utilidad de los productos para el ejercicio del control político parlamentario, con lo cual se superó la meta del 72% de opiniones favorables establecida en el Plan Estratégico Institucional de la CGR, este resultado es atribuible a elementos como los siguientes:

La CGR ha venido brindando de manera proactiva insumos para la toma de decisiones del Congreso en la línea de la asesoría a comisiones legislativas y en el espacio otorgado en las comparecencias.

Se efectuó un esfuerzo importante para simplificar el lenguaje utilizado en los documentos, por incluir resúmenes ejecutivos y cuadros sinópticos, con el propósito de facilitar la comprensión en temas relevantes.

Finalmente, se capacitó a asesores legislativos sobre el tema de denuncias, con el fin de que conozcan el proceso y las características requeridas para una denuncia de calidad que permita una adecuada atención.

Las exigencias del entorno y la ciudadanía hacia una mayor transparencia, rendición de cuentas y acceso a servicios de calidad oportunos

impone el reto a las personas e instituciones a adaptarse para atender esas exigencias, a prestar servicios de calidad y optimizar el uso de los recursos públicos escasos, así como el acceso a la información; esto permite que la ciudadanía ejerza una mayor fiscalización sobre

la gestión de esos recursos. La CGR también tiene el reto de mejorar continuamente en su accionar y sobre todo en el apoyo que brinda a la Asamblea Legislativa como aspecto estratégico en el control político y el proceso de formación de las leyes.

En este capítulo participaron las asesoras Ana María Ruiz, de la Contraloría General de la República, y Cristina Constenla Martínez, de la Defensoría de los Habitantes, quienes facilitaron los contenidos propios de ambas instituciones

