

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**DANNY VARGAS SERRANO
OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 25.261

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
ÁREA DE PROCESOS LEGISLATIVOS**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Expediente N.º 25.261

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Para los diputados que suscriben la presente reforma constitucional es inconcebible que, a pesar de que desde 1992 rige la Ley n.º 7319, que creó la Defensoría de los Habitantes de la República como un órgano adscrito de la Asamblea Legislativa, este órgano carezca de rango constitucional, motivo que lleva a las diputaciones que suscriben esta reforma a presentar tan importante iniciativa a la corriente legislativa.

El espíritu de los legisladores que suscriben este proyecto es incorporar la Defensoría de los Habitantes a la Carta Magna y, además, plasmar que tanto el defensor (a) y defensor (a) adjunto puedan ser removidos de sus cargos, cuando así lo indique el expediente que se abra al efecto y cuando así lo amerite mediante votación de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Para los legisladores que suscriben se debió ser consecuente con la creación de la norma de 1992 desde hace muchos años, incorporando la Defensoría de los Habitantes no solo al aparato estatal sino también a la Constitución Política, pero, ante esa grave omisión, las diputaciones que suscriben, a pesar de presentar la iniciativa en un período avanzado del período constitucional para el que fueron electos, consideran que esta reforma constitucional al menos podrá quedar adelantada, instando a su vez a los diputados que asuman a partir de mayo 2026 para que concluyan la etapa de esta reforma y así quede incorporada la Defensoría de los Habitantes a la Carta Magna, como debió ocurrir hace muchos años.

Es importante, para quienes suscriben esta iniciativa, hacer énfasis en que los principios democráticos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana adquieren una importancia sustancial como herramientas para dar vigencia cotidiana y contenido práctico al Estado social de derecho. En la corriente de esos principios, un elevado porcentaje de Estados han estimulado el surgimiento y la consolidación de órganos de control vigilantes del respeto a los derechos humanos, que fungen al mismo tiempo como defensores, cuando se evidencian conductas ilegales, abusivas o arbitrarias provenientes de los órganos y entes que integran el sector público.

Es así como en todo el mundo, y sobre todo con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se produjo un franco aumento y fortalecimiento de instituciones denominadas defensorías del pueblo, comisionados o procuradurías de derechos

humanos u otras nomenclaturas homólogas, fenómeno del cual no ha estado exenta América Latina.

Mediante ley de la República n.º 7319¹, la Asamblea Legislativa promulgó la norma constitutiva de la Defensoría de los Habitantes de la República, en fecha 17 de noviembre de 1992, determinando, entre otros aspectos, las atribuciones y competencias por las cuales se regiría este órgano que además es, dentro del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, la Institución Nacional de Derechos Humanos –INDH– de la República de Costa Rica, cuya fundamentación es congruente con la naturaleza misma del órgano, aunado a parámetros oficiales de creación, funcionamiento y organización emitidos por la Organización de las Naciones Unidas –ONU– a través de los Principios de París, para el adecuado desempeño de las INDH y el fin último y razón de ser de su constitución.

El proyecto de ley n.º 10.218 –*iniciativa de la Ley n.º 7319*– fue impulsado con una clara intención de crear un órgano independiente que controlara los actos ilegales o que se desapartaran de la *ética en la función pública*, velando por el apego estricto al ordenamiento jurídico en el desempeño de la función pública para atender las necesidades de las y los ciudadanos, ubicando a la Defensoría de los Habitantes dentro de la estructura del Estado costarricense como un órgano adscrito al Poder Legislativo, aunque con independencia funcional, administrativa y de criterio en la labor de control y vigilancia de la Administración y de defensa de las personas habitantes.²

En la discusión del proyecto de ley se destacó la importancia de contar con una institución independiente y objetiva encargada de proteger los derechos e intereses de las personas habitantes, a cargo de funcionarios de probada moral y adecuada preparación técnica y profesional.³ En el mismo sentido, en la Comisión que analizó el proyecto se requirió la presencia de las personas corredactoras del proyecto de ley, a efecto de dilucidar dudas en relación con una institución tan novedosa en América Latina, pero de larga data en Europa. Con la intervención del Dr. Hugo Alfonso Muñoz, también corredactor del proyecto de ley, se reafirma el carácter independiente y de órgano adscrito al Poder Legislativo al disponer que la naturaleza de la Defensoría de los Habitantes es:

... su naturaleza jurídica es la de un órgano auxiliar del parlamento, en la protección de los derechos del individuo, y en la función de contralor del funcionamiento de la administración pública. De acuerdo con la ley se señala que el defensor de los habitantes estará adscrito al Poder Legislativo, y desempeñará sus actividades con independencia funcional,

¹ Vigente a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta n.º 237, el día 10 de diciembre de 1992.

² Expediente legislativo n.º 10.218, pág. 44.

³ Extracto del expediente legislativo, expresión del entonces diputado Benavides Vílchez: “... *tendría que ser, lógicamente, un personal de una probada condición moral y una gran preparación...*”. Pág. 61.

administrativa y de criterio, no estará sujeta a mandato alguno. Lo que se quiso decir en este artículo es el carácter parlamentario de la institución, de estar adscrita a la Asamblea, pero se le quiso garantizar su independencia, tanto funcional, para que no haya interferencias sobre todo del Poder Ejecutivo, o del propio Poder Legislativo en perjuicio de su función, porque obviamente los parlamentarios podrían pedirle que investigue determinados servicios públicos que no funcionan bien, es también su independencia administrativa y de criterio para evitar que de alguna manera los informes que haga al parlamento o a la opinión pública los haga presionados de algún órgano... ⁴

... en cuanto al derecho comparado... en todos los países la institución ha ido formando o desarrollando su actividad muy diversa, pero no excluyente, no incompatible con la que realizan otros órganos.

Por ejemplo, con el Parlamento, además de la función legislativa, contralora y representativa, esta institución vendría a ser un complemento del control político en el buen sentido de la palabra, y de la función representativa del Parlamento, en la medida en que al ayudar a los ciudadanos frente a abusos de la administración, pues ayuda también a los representantes de los diputados. Al analizar, investigar los distintos servicios públicos, también ejerce una función contralora en el buen sentido de la palabra... ⁵

...para señalar en primer término que esta institución es de origen parlamentario. Recordemos que la función del Parlamento, más que órgano legislativo, es un órgano de control político y para reforzar ese papel del Parlamento, sobre todo en cuanto a los abusos de la administración en las violaciones de derechos fundamentales, ha surgido esta figura, que surge del Parlamento como órgano auxiliar y en función contralora, contralora de la eficiencia administrativa, de la moralidad y al mismo tiempo controla, defiende los derechos fundamentales y al defender los derechos fundamentales, pues puede ayudar a que mejore en general la eficiencia administrativa... ⁶ (énfasis propio).

El entonces diputado Muñoz Quesada, en el tercer debate del proyecto de ley, manifestó:

...Sin lugar a dudas esta institución es de origen parlamentario, su esencia misma configura un complemento del control político, y el control político lo realiza la Asamblea Legislativa y el control financiero lo realiza el órgano parlamentario, por medio de una institución auxiliar, la

⁴ Ibid., pág. 47.

⁵ Ibid., pág. 52.

⁶ Ibid., pág. 243 y 244.

*Contraloría General de la República, una institución contralora como el Defensor, sin lugar a dudas tiene que pertenecer al Parlamento La naturaleza parlamentaria, en consecuencia, es incuestionable, es una institución naturalmente parlamentaria...*⁷ (énfasis propio).

Lo anterior conduce a concluir que los entonces legisladores y legisladoras creadoras de la Ley n.º 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, tuvieron absoluta claridad de la importancia de este órgano y además de su naturaleza jurídica como un brazo del Poder Legislativo, en la función tutelar parlamentaria de control del Poder Ejecutivo y órganos descentralizados y en la defensa de las personas frente a un aparato estatal que en su funcionamiento puede vulnerar derechos humanos.

La concepción de la Defensoría de los Habitantes como un órgano de control con competencias de naturaleza constitucional y parlamentaria ha sido un tema de análisis por el más alto Tribunal de nuestro país, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, señalando que la Asamblea Legislativa con fundamento en el artículo 121 incisos 1, 20 y 23 de la Constitución Política:

*...puede crear mediante procedimiento legislativo ordinario, órganos públicos adscritos a ella, que ejerzan **funciones de tutela de legalidad sobre los demás poderes entes u organismos públicos**, pero haciendo la precisión de que la competencia de tales órganos adscritos tiene que estar limitada por las **competencias constitucionales exclusivas de aquellos poderes**, entes u organismos públicos, porque las suyas han de ser estrictamente **de naturaleza tutelar** y no de administración activa ... es de sobra conocido que, desde la creación misma del régimen democrático-constitucional, **la función –tutelar- de control de la Administración Pública es una función propia del Parlamento...** Ciertamente, aunque aquella función natural de control que ejerce el Parlamento sobre la Administración Pública no está consagrada explícitamente en la Constitución Política, en el texto de la Carta Magna sí se establecen mecanismos de control político, de tal forma que se ha dicho que la función contralora del Parlamento ... no vulnera el Artículo 140 inc. 8 de la Constitución... Existe una competencia genérica del Poder Legislativo para controlar al Poder Ejecutivo.*

*... esta Sala dejó muy en claro al emitir el dictamen consultivo sobre el texto original del proyecto que dio origen a la Ley del Defensor de los Habitantes (Voto 502-91), que entendía que la Defensoría de los habitantes sería un **órgano parlamentario de tutela de legalidad administrativa para coadyuvar en la promoción y defensa de los derechos de los habitantes** ... no excluyente de otras competencias constitucionales o legales sobre la materia, muy especialmente las atribuidas a esta Sala por*

⁷ Ibid., pág. 624 y 625.

los artículos 10, 48 y 128 de la Carta Política y por la Ley de la Jurisdicción constitucional.

...a juicio de la Sala el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el numeral 13 de la Ley del Defensor de los Habitantes aparecen claramente como instrumentos tendientes a mejorar y fortalecer el sistema de controles que es propio del Estado de Derecho y, por ende, a mejorar el desempeño de la función de control político que le corresponde realizar a la Asamblea Legislativa. La Sala considera que la correcta inteligencia del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en relación con el 1º de la Ley del Defensor de los Habitantes, tomada en consonancia con las normas y valores de la Constitución Política, es de que éstas claramente facultan a la Defensoría para interponer la Acción de Inconstitucionalidad en forma directa en este caso...⁸

Como se desprende de todo el conjunto de las fuentes de derecho citadas, al concebirse en su génesis a la Defensoría de los Habitantes dentro de la estructura del Estado social de derecho como un órgano adscrito al Poder Legislativo, sea, como un brazo del Primer Poder de la República, las competencias atribuidas por el legislador a la Defensoría de los Habitantes son una derivación de la competencia constitucionalmente exclusiva que tiene el Poder Legislativo de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo y en general, la Administración Pública.

Dicho de otro modo, la función contralora y de tutela de legalidad conferida por el Poder Legislativo a la Defensoría de los Habitantes deriva de la competencia de ese Poder para controlar la labor del Poder Ejecutivo y de la Administración, función que es propia y se deriva de la Carta Magna.

Es claro entonces que la competencia de la Defensoría no es unívoca, pues su función no se limita a la defensa de los derechos de las personas ante la interposición de quejas o denuncias bajo un rol reactivo, que inicia un procedimiento de investigación en estos supuestos. Antes bien, ejerce un rol proactivo a través de una función propia y autónoma de control y supervisión sistemática, respecto al funcionamiento de los órganos y entes que integran el sector público y la forma en que ello incide en el goce de los derechos y libertades públicas.

Se trata de una competencia que se integra y complementa entre funciones de defensa, a partir de quejas de personas o grupos, así como de protección a través de un rol vigilante, oficioso en el que este órgano defensor define con autonomía de criterio investigar de oficio áreas de gestión del Estado, para determinar si existen disfuncionalidades y deficiencias y, de ser el caso, girar recomendaciones estructurales con el propósito de que las falencias detectadas sean corregidas por su impacto en los derechos e intereses de las personas.

⁸ Resolución n.º 7730, de fecha 30 de agosto del año 2000. En el mismo sentido puede consultarse la resolución n.º 293, de fecha 22 de julio de 2005, del Tribunal Contencioso Administrativo, sección primera.

Sus parámetros de valoración no son distintos a los que ya integran el bloque de legalidad y que incluyen la justicia, la ética pública, la Constitución Política, las leyes, los principios generales del derecho y el control de convencionalidad que el Estado costarricense ha insertado a su ordenamiento jurídico, esto es, los convenios, los tratados y los pactos suscritos por el gobierno.

De lo anterior se desprende que, **si una parte de las competencias exclusivas y excluyentes constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo –como es la de control- le fueron encargadas a la Defensoría de los Habitantes a través de su función tutelar de control de legalidad y defensa de derechos humanos, la consecuencia lógica de ello es que el órgano que ejerce parte de esas funciones constitucionales también ostente rango constitucional.**

Es tal la importancia que tiene en el modelo de Estado social de derecho costarricense el establecimiento de mecanismos de control en el ejercicio del poder público por parte de la Administración Pública, como salvaguarda de los derechos de las y los ciudadanos, que todos los órganos de control tienen rango constitucional: la Sala Constitucional, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República.

Por lo anterior, los diputados que suscriben la presente reforma constitucional consideramos que la protección de estos órganos, insertándolos en la Carta Política fundamental, responde a una clara intención del legislador de evitar injerencias políticas en el ejercicio de sus funciones y sustraerlos de vaivenes políticos que podrían afectar su necesaria independencia e, incluso, su propia existencia.

Consideran, además los proponentes que, sumado a lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de la República cumple un rol fundamental en materia de **educación en derechos humanos**. Esta competencia, reconocida en los **Principios de París** y reforzada por la **Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en Materia de Derechos Humanos** (2011). Dicha competencia implica no solo la transmisión de conocimientos, sino la promoción de valores, actitudes y conductas que fortalezcan la dignidad humana, la igualdad y la participación ciudadana.

La **educación en derechos humanos** contribuye a prevenir violaciones, a fomentar una cultura democrática y a empoderar a las personas para que ejerzan y defiendan sus derechos. Como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) acreditada ante el Sistema de Naciones Unidas, la Defensoría de los Habitantes de la República cumple un mandato internacional y nacional en esta materia, desarrollando acciones permanentes de divulgación, promoción y capacitación, dirigidas a diversos sectores de la población, con el fin de garantizar que los derechos humanos sean comprendidos, respetados y promovidos por toda la sociedad, contribuyendo a la construcción de una cultura de paz.

Por ello, su inclusión expresa en el texto constitucional asegura que esta labor no solo se reconozca, sino que se proteja y se proyecte con la independencia y permanencia que exige el más alto rango normativo.

En el ámbito nacional, la Defensoría de los Habitantes de la República ha ejercido sus funciones de defensa, protección, educación y divulgación de derechos de las y los habitantes, con incidencia directa en múltiples derechos humanos relacionados con muy distintas áreas de gestión del Estado costarricense.

Consideramos importante, las diputaciones que suscribimos la presente reforma, hacer un breve recuento de algunos aportes de este órgano defensor en el disfrute y vigencia de derechos humanos, la calidad de vida de las personas y en el mejoramiento del funcionamiento del sector público costarricense.

Desde su función de interlocutora de las voces sociales y de acercamiento de la sociedad civil con el Estado, la Defensoría de los Habitantes de la República ha tenido un papel importante en la resolución de conflictos. Entre las atribuciones de la Defensoría de los Habitantes está la de incentivar la participación organizada de las y los habitantes para que asuman un rol activo en la tutela de sus propios derechos e intereses. Atendiendo esta disposición, a lo largo de los años la Defensoría de los Habitantes no solo ha sido la voz para muchos habitantes, sino también ha promovido su participación organizada, en procura de que asuman su propia representación, expongan sus problemas, denuncien violaciones de derechos y negocien soluciones, en diversas instancias intersectoriales en torno a diferentes necesidades y problemáticas.

En algunos de esos espacios, la Defensoría de los Habitantes ha asumido un rol de coordinación, en otras, de mediación entre grupos de la sociedad civil y el Estado, siempre en aras de la conciliación de los diferentes derechos e intereses, sobre todo cuando se han suscitado conflictos. En términos de la resolución de conflictos a nivel social entre las y los habitantes y el Estado, valga recordar casos representativos de esa presencia en la sociedad costarricense, como la intervención en el caso del Combo del ICE, el caso de las personas sobreirradiadas, el de la lista de morosos de la CCSS y otros.

En ejercicio de este rol o puente de acercamiento entre la sociedad civil y el Estado, la Defensoría de los Habitantes de la República ha conocido las diferentes problemáticas o situaciones que experimentan los habitantes mediante un abordaje integral, cuyos ejes fundamentales giran en torno a la defensa de los habitantes en igualdad de oportunidades y derechos, y en el marco de los principios de solidaridad y participación activa de los habitantes. Como institución mediadora, la Defensoría de los Habitantes goza de la fuerza necesaria frente al Estado, en virtud de la credibilidad y legitimidad que la sociedad le ha conferido.

Por su naturaleza, la Defensoría de los Habitantes de la República ofrece un espacio para la construcción de soluciones consensuadas, de forma tal que la participación de las y los habitantes sea un mecanismo eficaz en el fortalecimiento del régimen

democrático, así como una modalidad misma de empoderamiento que sirva para la fiscalización efectiva del accionar del sector público.

Si bien es cierto, el ejercicio teórico de definir la naturaleza de la intervención de la Defensoría de los Habitantes en algunos conflictos sociales obedece más a una necesidad de ir depurando procedimientos y lograr hacer más efectiva dicha intervención, la historia institucional nos demuestra que existen intervenciones que podrían ubicarse dentro del marco de la mediación, otras más de facilitación y acompañamiento, así como las más, que resultan del proceso mismo de defensa de derechos.

Como referentes históricos de ese rol de acompañamiento social, valga recordar la primera experiencia de referéndum en Costa Rica, a raíz del proceso de aprobación o improbación del proyecto de ley de aprobación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica – Estados Unidos (TLC) –expediente legislativo n.º 16.047–. Antes del proceso electoral en sí, la Defensoría de los Habitantes tuvo una participación activa y destacada, principalmente como observadora de las llamadas “marchas” que se dieron a favor y en contra del tratado.

La Defensoría de los Habitantes reconoció que la toma de decisiones colectivas, la superación de los disensos, la amplia participación de los sectores sociales y el respeto a los resultados es un paso muy valioso para alcanzar el buen gobierno al que todas y todos aspiramos.

En su papel de protección, defensa y promoción, la Defensoría de los Habitantes, a través de la Defensoría de la Mujer, ha trabajado en favor de los derechos humanos de las mujeres en temas como el acceso a la técnica de fertilización in vitro, la eliminación de la violencia obstétrica en hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la defensa de los derechos laborales de las mujeres embarazadas, entre otros.

Sobre la implementación de la técnica de reproducción asistida fertilización in vitro, la institución dio seguimiento a la implementación de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica.

Desde que abrió sus puertas en el año 1993, la Defensoría de los Habitantes ha recibido denuncias relacionadas con la mala prestación de los servicios en las maternidades del país y sobre violaciones a derechos humanos de las mujeres embarazadas que acuden a los hospitales para el parto y que se constituyen en violencia obstétrica. Precisamente, gracias a la intervención de la Defensoría de los Habitantes se han producido avances importantes como la readecuación de las salas de maternidad, acciones para mejorar la dotación del recurso humano (lo que ha disminuido los traslados de mujeres para el parto hacia la ciudad) y se está trabajando en la revisión de la normativa institucional, entre otras acciones.

Sobre los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas, la Defensoría de los Habitantes apoyó el proyecto Reforma del Código de Trabajo en sus artículos 69,

87, a 94 Bis, 96 a 104 y 106, para que se incluyeran importantes reformas, como la modificación de la jornada ordinaria y extraordinaria, día de descanso, derecho a los días feriados y vacaciones, de tal forma que este sector tan numeroso de trabajadoras lograra condiciones laborales similares a las de la mayoría de los y las asalariadas.

Entre los años 2011 al 2014, se realizó un proceso de seguimiento a la iniciativa del ICE de desarrollar el Proyecto Hidroeléctrico El Diquís, manteniendo un diálogo con los actores del proceso.

Valga mencionar que se envió al presidente de la República, de ese momento, el informe final con recomendaciones de la investigación de oficio de la Defensoría de los Habitantes, relacionada con el derecho de consulta de los pueblos indígenas en el marco de este proyecto hidroeléctrico, siendo que, en acatamiento a las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano inició un proceso para construir un mecanismo general de consulta a los pueblos indígenas.

Desde 1995, la Defensoría de los Habitantes ha trabajado en la creación del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, tras un conversatorio para analizar los procesos de deportación masiva que se dieron en ese año, con la participación de ONG's, organismos internacionales, instituciones públicas y academia.

De ahí que se tomara la decisión de constituir un espacio de incidencia política e intercambio de información veraz y oportuna, sobre la reforma e implementación de normativa y acciones administrativas relacionadas con la atención de población migrante y refugiada. Más recientemente, se ha consolidado el foro y se han incorporado otros actores como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Justicia.

En el año 2025, y ante el arribo a Costa Rica de las personas deportadas desde los Estados Unidos de Norteamérica, la Defensoría de los Habitantes realizó un seguimiento permanente y observación activa a las actuaciones de todas las instituciones del Estado, para garantizar la atención integral y los derechos fundamentales de estas personas en territorio nacional. Desde el 20 de febrero del 2025, cuando arribó el primer vuelo con las personas deportadas, la Defensoría de los Habitantes estuvo presente en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y continuó verificando la atención que se les brindó a estas personas por partes de instituciones como la Dirección General de Migración y Extranjería, el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Nacional de las Mujeres, entre otras. La Defensoría de los Habitantes emitió los informes a las instancias correspondientes y compartió los hallazgos a las y los diputados de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, así como con diversas instancias de la sociedad civil.

En relación con el derecho humano a la atención en salud, destaca el rol de la Defensoría de los Habitantes en relación con los pacientes sobreirradiados del Hospital San Juan de Dios.

En el año 1997, la institución abordó el caso; desde que ocurrió el accidente se realizó una intensa labor para promover los cambios que evitaran otro accidente de esta naturaleza, además, se promovieron acciones de defensa e indemnización a las y los pacientes y sus familiares.

La Defensoría de los Habitantes, ante las dimensiones de afectación por el accidente, gestionó ante el Organismo Internacional de Energía Atómica para recibir cooperación internacional de expertos que valoraran el estado de salud de las personas afectadas, lográndose que, por primera vez, la CCSS realizara una reparación integral por un daño producido por el funcionamiento de sus servicios. La CCSS cuenta hoy con servicios de radioterapia modernos y seguros.

Luego de 20 años, los pacientes sobrevivientes aún cuentan con una atención prioritaria según los acuerdos de indemnización y, al día de hoy, la DHR atiende a los pacientes sobrevivientes de forma permanente y con trato prioritario.

Un caso relevante para un sector social vulnerable fue la atención de la Defensoría de los Habitantes a la situación de los trabajadores bananeros afectados por el uso del nemagón, donde la institución pudo concretar que el DBCP era altamente tóxico y pudo ocasionar problemas de esterilidad e impotencia en los varones, así como una serie de padecimientos físicos y psicológicos en los trabajadores bananeros. Se exigió, además, una evaluación integral de la población afectada por parte de un grupo interdisciplinario de médicos, para determinar si las demás patologías reportadas por esta población pueden asociarse a la exposición a DBCP y el reconocimiento del derecho a obtener una pensión y al pago por concepto de riesgos laborales. Aún está pendiente el pago de indemnizaciones a algunos trabajadores bananeros.

Esta función de defensa la ejerció la institución mediante su propia magistratura de influencia, urgiendo al Estado para que subsanara su omisión, por más de 7 años, de reglamentar la Ley de Determinación de Beneficios Sociales y Económicos para la Población afectada por el DBPC, Ley n.º 8130 y que delimitaría el procedimiento para hacer efectiva la indemnización. Ante la persistencia de la omisión y dilación del Poder Ejecutivo, la cual implicaba la denegación del derecho a una justicia pronta, cumplida y sin denegación de los afectados indirectos, se interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional.

Se logró el reconocimiento del derecho a la protección del Estado de las personas afectadas, a quienes la ley ya le había reconocido el derecho a una indemnización por daño moral objetivo. La Sala ordenó al Poder Ejecutivo la emisión del reglamento de la ley en un plazo máximo de 2 meses que definiera el procedimiento que debía seguirse para tener acceso a la indemnización. Finalmente, se emitió el

Reglamento Ejecutivo n.º 38737, que definió el procedimiento, el cual fue publicado el 01 de diciembre de 2014.

La intermediación institucional en conflictos socioambientales por acceso al agua potable ha sido abordado ampliamente por la Defensoría de los Habitantes, ejemplo de ello es el conflicto en Sardinal, donde se realizó la defensa del derecho humano al agua como derecho fundamental, se identificaron irregularidades en la aprobación de permisos municipales, se comprobó la falta de certeza técnica sobre la capacidad de explotación del recurso hídrico del acuífero Sardinal y la consecuente incertidumbre sobre la afectación de la prioridad de disponibilidad de agua para la satisfacción de los intereses y necesidades básicas de la comunidad, por encima de cualquier otro tipo de interés patrimonial, comercial o turístico. La Defensoría de los Habitantes puso en evidencia la falta de acceso a la información cierta y oportuna para la comunidad, la ausencia de participación ciudadana y la necesaria definición y puesta en marcha de un nuevo espacio de diálogo entre las partes (comunidad y Estado).

El órgano defensor intervino también en el conflicto Tacares de Grecia- Atenas para la priorización del acceso al agua, en problemáticas de contaminación de agua para consumo humano con arsénico (Región Huetar Norte y Región Chorotega), con clorotalonil (provincia de Cartago) y más reciente con hidrocarburos (provincia de San José), convirtiéndose en la voz de las comunidades afectadas ante prolongados desabastecimientos y/o racionamientos, y acceso desigual a la provisión del líquido mediante camiones cisternas, con especial afectación hacia poblaciones vulnerables como personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas menores de edad. En las circunstancias antes descritas, se emitieron recomendaciones a las instituciones involucradas para asegurar el oportuno acceso a la información y a la promoción de la rendición de cuentas y participación ciudadana.

De igual manera, la institución remitió informes técnicos a la Sala Constitucional, para el abordaje de recursos de amparo presentados por habitantes en la crisis de desabastecimiento de agua, siendo que dichos informes se constituyeron en criterio experto clave para que todos los amparos fueran declarados con lugar.

En lo concerniente a la niñez y la adolescencia, al amparo del derecho al respeto de la dignidad humana, la integridad física y la igualdad, en el año 2003 la Defensoría de los Habitantes presentó, a la Asamblea Legislativa, el proyecto de ley para eliminar, de la legislación nacional, la autorización para el uso del castigo físico en el ámbito familiar.

Luego del desarrollo de una campaña de sensibilización y seguimiento al proceso de discusión y análisis parlamentario, en agosto del 2008 se aprobó la Ley n.º 8654, titulada: Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante. La emisión de esa legislación se constituyó en una garantía legal para que las personas menores de edad crezcan sin violencia.

Adicionalmente, con respecto a la población menor de edad, en el tema de relaciones impropias, al conocer el estudio realizado por el Unfpa, (donde participó Paniamor sobre Uniones impropias, niñas madres y embarazado adolescente en Costa Rica (2014), donde se contextualizó la situación de poder bajo la cual viven muchas niñas y adolescentes con personas adultas en un marco de relaciones personales, que las vinculan afectiva y sexualmente y de las cuales, incluso, derivan embarazos, la Defensoría de los Habitantes se involucró en un proceso de seguimiento y formulación de respuestas ante tal afectación. Se identificó la necesidad de una reforma al marco jurídico, considerando que la protección a esta población resultaba débil, permisiva y generaba impunidad en relación con este tipo de relaciones. Por ello, la Defensoría entró en un proceso participativo para construir una propuesta de marco jurídico en conjunto con Paniamor, la Fiscalía sobre Delitos Sexuales, el Inamu y el PANI.

A este efecto, la Defensoría presentó y promovió el proyecto de ley n.º 19.337, esfuerzo del cual derivó que la Asamblea Legislativa aprobara la Ley n.º 9406, del 30 de noviembre de 2016, Ley de Fortalecimiento de la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas..., que fue publicada en La Gaceta n.º 10, del 13 de enero de 2017, Alcance n.º 9.

Otros derechos respecto a los cuales la Defensoría ejerció una defensa decisiva fueron el derecho a la integridad personal, incluida la moral, en favor de las y los habitantes familiares de personas fallecidas cuyos cuerpos se negaba a entregar el personal del Departamento de Medicina Legal del OIJ, en razón de la huelga del Poder Judicial, en julio de 2017. La Defensoría alegó la violación al derecho a la integridad personal de los y las habitantes familiares de personas fallecidas, por una retención ilegítima de los cuerpos.

Se señaló que imposibilitar la sepultura o realizar las honras fúnebres de sus familiares violaba de forma directa una de las dimensiones del derecho a la integridad personal de las y los familiares, como es la integridad moral. Se logró que la Sala Constitucional ordenara al Departamento de Medicina Legal la entrega inmediata de los cuerpos.

Desde el ámbito del derecho internacional público, de los derechos humanos y el sistema internacional de protección, se reconoce a órganos como la Defensoría de los Habitantes (en otras latitudes conocidos como comisionados de derechos humanos, procuradurías de derechos humanos, defensorías del pueblo) la condición de instituciones nacionales de derechos humanos, otorgándoles un rol de eje de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, debiendo fungir como enlace, control y fiscalización entre las normas internacionales de derechos humanos y el Estado, vinculando así las responsabilidades estatales con

los derechos de las personas habitantes e interconectando la normativa interna con los sistemas de derechos humanos, tanto de ámbito regional como internacional.⁹

La creación como un órgano adscrito al Poder Legislativo, en 1992, trasciende el hecho de ser un medio de control del poder público a nivel nacional y se inserta en el sistema internacional de protección de los derechos humanos como la Institución Nacional de Derechos Humanos de la República de Costa Rica, con las funciones sustanciales reseñadas ante la Organización de las Naciones Unidas.

En efecto, las funciones que desempeña la Defensoría de los Habitantes tienen asidero adicional en el derecho internacional de los derechos humanos, al ostentar la condición de Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Costa Rica, acreditada frente al Sistema de Naciones Unidas.¹⁰

Bajo esta lógica, a través de la observación n.º 10, rendida en el 19º período de sesiones (1998) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se les asignan a estos órganos, entre otros: *“...un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos...”*.¹¹

De tal manera, las instituciones nacionales de derechos humanos se conceptualizan como: *“la piedra angular de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos y, cada vez con mayor frecuencia, sirven como mecanismos de enlace entre las normas internacionales de derechos humanos y el Estado”*.¹²

Por ende, la Defensoría de los Habitantes de la República se erige como el órgano que, dentro del ordenamiento jurídico costarricense, posee un **encargo de corte internacional para que, ante el sistema de protección diseñado por el derecho internacional público, se resguarden los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales adoptados por la comunidad internacional en favor de las personas que habitan Costa Rica, para lo cual le corresponde velar por la armonía y correspondencia entre el ordenamiento jurídico interno y el internacional.**

⁹ Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, Principios, Funciones y Responsabilidades. Serie de Capacitación n.º 4 (Rev.1). Nueva York y Ginebra, 2010.

¹⁰ Calificación y nomenclatura que deviene de lo establecido en los Principios de París, principios que fueron asumidos como propios por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el año 1992. Con base en estos, la Defensoría de los Habitantes cuenta con acreditación frente al Alto Comisionado de Naciones Unidas como Institución Nacional de Derechos Humanos de Costa Rica.

¹¹ Naciones Unidas, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Volumen I. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por Órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. 2008.

¹² Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, Principios, Funciones y Responsabilidades. Serie de Capacitación n.º 4 (Rev. 1). Nueva York y Ginebra, 2010.

Al respecto, valga señalar que el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Ganhri),¹³ como órgano encargado de interpretar los Principios de París y de verificar si las instituciones nacionales de derechos humanos de los países cumplen o no con las condiciones y requisitos de conformación, organización y funcionamiento que dichos principios establecen, señaló expresamente en sus observaciones del 21 de febrero de 2018, como uno de los requisitos esenciales de las INDH a efecto de asegurar que tenga un mandato claro e independiente, su establecimiento en un texto de rango constitucional; el establecimiento de las INDH por otros medios no proporciona la protección suficiente para asegurar la permanencia y la independencia del órgano,¹⁴ ello ha constituido uno de los ejes transversales de las INDH, así señalado tanto en los Principios de París,¹⁵ como en los Principios de Venecia.¹⁶

Quienes suscribimos consideramos que la importancia de la garantía de independencia de la Defensoría de los Habitantes descansa, precisamente, en esta función tutelar de derechos e intereses y, además, por las competencias que la normativa internacional de protección de derechos humanos ha otorgado a las INDH, facultades tales como: la presentación consultiva a los Poderes del Estado u otros órganos, sea o no de oficio, de opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos, teniendo la facultad de hacerlos públicos; además, promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y demás normas del ordenamiento jurídico se encuentren armonizadas con los instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Estado sea parte, supervisando que su aplicación sea efectiva; alentar la ratificación de instrumentos que promuevan la protección de derechos humanos; contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de la Organización de las

¹³ En la Conferencia Internacional que celebraron en Túnez, en 1993, las INDH establecieron el Comité Internacional de Coordinación (CIC) de las INDH, con el objetivo de coordinar las actividades de la red de INDH. En 2016, el CIC decidió cambiar de nombre y pasó a llamarse Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Ganhri). El Subcomité de Acreditación (SCA) de la Ganhri ha recibido el mandato de examinar y analizar las solicitudes de acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos de los diferentes países y formular recomendaciones al Buró de la Alianza Global sobre el cumplimiento de los Principios de París, por parte de los candidatos.

¹⁴ Observaciones generales del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Ganhri), sobre los Principios de París, adoptadas el 21 de febrero de 2018, punto 1.

¹⁵ La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución n.º 48/134, de fecha 04 de marzo de 1994, convencida del importante papel que las INDH pueden desempeñar a nivel local para la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, acoge con agrado los Principios relativos al Estatuto de Instituciones Nacionales, originados en la Primera Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en París, en 1991, la cual establece los parámetros de legitimidad y credibilidad de una institución que aspire a ser considerada INDH y así gozar de reconocimiento internacional.

¹⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), adoptados en su 118º sesión plenaria en marzo de 2019, emite los Principios sobre la Protección y la Promoción de la Institución del Defensor del Pueblo.

Naciones Unidas, en cumplimiento de las obligaciones que les impongan los instrumentos convencionales; emitir opinión sobre ese aspecto en el marco del respeto de su independencia; cooperar con la Organización de las Naciones Unidas y demás organizaciones en la promoción y protección de derechos humanos, entre otras atribuciones.¹⁷

En el mismo sentido, la atribución dada a las INDH, de contribuir a la elaboración de informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, en franco cumplimiento de las obligaciones inmersas en los tratados convencionales debidamente suscritos y, en caso de encontrarlo atinente, emitir opinión sobre el informe estatal, en el marco del respeto de su independencia, en otras palabras, disentir o exponer detalles omitidos en el informe.¹⁸

En este abordaje internacional, podemos destacar funciones concretas que han sido encomendadas por mutuo acuerdo con el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo a la Defensoría de los Habitantes, a partir de la legitimidad lograda desde su existencia, hace más de 30 años; en tal sentido, conviene destacar que, a partir de la aprobación de Costa Rica de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, mediante la Ley n.º 8661, del 18 de agosto de 2008, este instrumento internacional contempla la creación de uno o varios mecanismos independientes en cada país para promover y supervisar la aplicación efectiva de la convención.

En tal sentido, desde el año 2016, el Estado costarricense, concretamente el Poder Ejecutivo a través del Decreto Ejecutivo n.º 39386-MRREE, publicado en La Gaceta n.º 40, del 26 de febrero de 2016, designó a la Defensoría de los Habitantes como el órgano de tratado de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado de Costa Rica.

El Poder Legislativo por su parte, desde el año 2014 a través de la Ley n.º 9204, le asignó el encargo a la Defensoría de los Habitantes, a través de un órgano adscrito a ella, de ejercer las funciones propias del mecanismo independiente de prevención contra la tortura, según lo establece el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, ratificado por Costa Rica. Bajo este mandato debe vigilar y monitorear todos los centros de privación de libertad -cárceles, lugares donde permanecen personas adultas mayores-, personas migrantes temporalmente detenidas y emitir informes que incluso se presentan ante el Subcomité para la Prevención de la Tortura, que forma parte del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, en los cuales se da cuenta de la situación país de las personas privadas de libertad.

Es por ello que es inconcebible un órgano defensor y promotor de derechos humanos, en el cual descansa la facultad de emitir informes nacionales e internacionales que evidencien y cuestionen actuaciones contrarias a los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense, sin que se haya

¹⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 48/134, del 20 de diciembre de 1993.

¹⁸ Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación, actualización febrero 2018, pág. 13.

garantizado totalmente su independencia en la norma jurídica de mayor rango como es la Constitución Política.

Quienes suscribimos consideramos absolutamente congruente con la importancia de sus funciones, el que una estrategia hacia la consolidación e independencia de las INDH sea su consagración constitucional, precisamente para remozarlas, fortalecerlas y asegurarles una autonomía funcional que las desvincule de peligrosas injerencias políticas que minen su legitimidad.

En el caso de los 22 países de Iberoamérica,¹⁹ 6 países tienen rango legal (Principado de Andorra, Uruguay, Brasil, Chile, Nicaragua, Costa Rica) y 15 países le han dotado de rango constitucional (Bolivia, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Argentina, Ecuador, España, Honduras, Paraguay, Portugal y Venezuela).

En línea con el establecimiento constitucional de la Defensoría de los Habitantes por las consideraciones expuestas, se pretende adicionalmente asegurar por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros que integran la Asamblea Legislativa el nombramiento de personas con reconocida solvencia profesional y moral para ocupar el puesto de mayor jerarquía, sea, el de defensor o defensora de los habitantes de la República.

Asimismo, con la incorporación de la Defensoría de los Habitantes de la República, en la Constitución Política, se asegura una independencia sin sujeción alguna a instrucciones o mandatos de otras autoridades del Estado que hagan posible el desempeño de sus funciones bajo el ejercicio responsable de la libertad propia del sistema democrático.

La votación de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Asamblea Legislativa para el nombramiento y la remoción del cargo de defensor o defensora, supera la fórmula actual que contempla la Ley de la Defensoría de solo la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

Se considera que esta es una fórmula que otorga mayor legitimidad a cada nuevo jerarca a nombrar y es la vía idónea y práctica para facilitar acuerdos que permitan una elección oportuna, evitando períodos en que la institución quede acéfala de jerarquía; lo anterior, tomando en consideración las características de conformación que ha presentado la Asamblea Legislativa desde hace ya varios períodos en que concurren múltiples fracciones legislativas, escenario en el cual la votación de una mayoría calificada podría crear el riesgo de falta de acuerdos que posterguen por lapsos extensos la elección de cada nuevo jerarca con la consiguiente parálisis institucional que tal escenario crearía.

En suma, se considera que la fórmula de votación propuesta es la vía idónea para blindar y dotar de estabilidad al puesto de mayor rango, tomando en consideración

¹⁹ Solo Cuba no cuenta con INDH.

que por la labor misma que desempeña, su criticidad sobre algunos temas puede resultar incómoda a algunos sectores políticos.

Si bien, como se ha indicado, es un puesto que debe estar libre de injerencias políticas, su nombramiento y remoción se encuentra a cargo de un órgano eminentemente político, por lo que se propone que para el nombramiento y remoción del cargo deba existir al menos, el acuerdo de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, lo que ya de por sí supone un esfuerzo importante de todas las fracciones políticas que a su vez representan todos los sectores de la población y así asegurar que las decisiones adoptadas estén guiadas por los altos principios de un Estado social democrático.

Sobre la misma justificación, se propone que los puestos de defensor o defensora de los habitantes de la República y del defensor adjunto o defensora adjunta, cuenten con las mismas inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

En lo atinente a la duración en el cargo, se mantiene la fórmula creada desde su origen en la Ley n.º 7319, permitiendo una única reelección consecutiva.

En suma, para quienes suscribimos la presente reforma constitucional, de adicionar tres párrafos dentro del artículo 48 de la Constitución Política que tutele la independencia y rango al más alto nivel de la Defensoría de los Habitantes, esta inclusión en la Constitución Política es el mecanismo idóneo para garantizar su solidez y permanencia, ajena a riesgos inciertos del poder político que pudieran pretender destruirla o debilitarla.

La incorporación de la Defensoría de los Habitantes a través de una adición al artículo 48, parte de la lógica constitucional, de que este se ubica en el título IV, el cual establece y desarrolla los Derechos y Garantías Individuales de las personas, cuya defensa, protección, promoción, educación y divulgación justamente constituyen el mandato esencial que el legislador le encargó a este órgano defensor con su creación en 1992 y que ha venido ejerciendo hasta la fecha.

Adicionalmente, la ubicación de la Defensoría de los Habitantes en este título es congruente con la lógica constitucional que ya siguió el legislador al crear la jurisdicción contencioso-administrativa y disponerla en el artículo 49 siguiente, justamente por su naturaleza contralora desde el Poder Judicial para asegurar los derechos y garantías individuales que tutela este título IV.

Por las razones expuestas, los diputados y las diputadas que suscribimos esta iniciativa de reforma constitucional la acogemos para su trámite y por ello presentamos a consideración de todas las diputaciones el texto siguiente.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DEL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO ÚNICO- Se adicionan tres párrafos finales al artículo 48 de la Constitución Política de Costa Rica, cuyos textos son los siguientes:

Artículo 48-

[...]

La Defensoría de los Habitantes de la República es un órgano adscrito al Poder Legislativo encargado de proteger y defender los derechos e intereses de las personas habitantes en relación con los actos, actuaciones y omisiones del sector público, así como de promover la educación en derechos humanos. Desempeña sus competencias con independencia funcional, administrativa y de criterio.

Estará a cargo de un defensor o defensora y un defensor adjunto o defensora adjunta. Ambos funcionarios serán nombrados mediante votación de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. El ejercicio de estos cargos será por cuatro años, podrán ser reelegidos por una única vez y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El defensor o defensora y el defensor adjunto o defensora adjunta responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, si en el expediente creado al efecto se les comprobaren los motivos que establezca su ley orgánica. La ley regulará el funcionamiento interno de la Defensoría.

Rige a partir de su aprobación.

Danny Vargas Serrano

Katherine Andrea Moreira Brown

Oscar Izquierdo Sandí

Kattia Rivera Soto

Alejandra Larios Trejos

Rosaura Méndez Gamboa

Rocío Alfaro Molina

Alejandro José Pacheco Castro

Paulina María Ramírez Portuguese

Johana Obando Bonilla

María Marta Padilla Bonilla

Diputados y diputadas.

NOTA: Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales y ortotipográficos en el Departamento de Servicios Parlamentarios. (Fecha de subida al SIL: 04-11-2025).