ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, LEY N.° 7319, DE 10 DE DICIEMBRE DE 1992 Y SUS REFORMAS, PARA FORTALECER EL CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.° 20.817

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, LEY N.° 7319, DE 10 DE DICIEMBRE DE 1992 Y SUS REFORMAS, PARA FORTALECER EL CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Expediente N.° 20.817

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley pretende reformar la Ley de la Defensoría de los Habitantes para autorizar al ombudsman costarricense a solicitar, mediante el Poder Ejecutivo, opiniones consultivas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre la conformidad de la legislación costarricense con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos vinculantes para el país.

La Defensoría de los Habitantes tiene la labor de proteger los derechos de los habitantes, tarea que ha desarrollado desde el mismo momento en que abrió sus puertas al público en octubre de 1993. Su injerencia en la solución de problemas, su desempeño como catalizador del cambio social, y su papel dentro del esquema del Estado costarricense, han generado, sin lugar a dudas, que la Defensoría haya alcanzado un alto grado de consolidación institucional y aceptación por el pueblo y la institucionalidad costarricense.

Esta institución ha demostrado ser un mecanismo ágil y efectivo para procurar soluciones a los problemas que afectan a los habitantes, en especial a los sectores más desprotegidos y, a la vez, un mecanismo adecuado de acercamiento entre la Administración Pública y el administrado. Sin embargo, la experiencia acumulada en los años de labor permite señalar como clara necesidad de impulsar reformas normativas que contribuyan en el proceso de consolidación apuntado anteriormente. El quehacer institucional ha demostrado que se requiere de mejores instrumentos de trabajo que faciliten el ejercicio de la magistratura de influencia. A pesar de los cambios que en el ámbito interno ha venido realizando la institución desde 1994, con el objetivo de fortalecer y maximizar su gestión y la atención a los derechos de los habitantes, se hace imprescindible una modificación del marco normativo que regula el accionar de la Defensoría de los Habitantes, de forma tal que se dote a la institución de nuevas herramientas de trabajo de cara a la realidad social y jurídica de la actualidad.

El Sistema Interamericano es claro en torno a la capacidad de solicitar una opinión consultiva para los Estados miembros de la Organización de

Estados Americanos (OEA), la cual ha sido catalogada por la propia Corte Interamericana como absoluta. Así entonces es posible concluir que los Estados miembros de la OEA tienen la posibilidad de tener desde la legitimación activa para solicitar consultas, el mismo rol que los órganos principales y organismos especializados del sistema interamericano, en cuanto el objeto de la consulta tenga que ver con la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados relativos a los derechos humanos en nuestro continente; es decir, respecto al ámbito correspondiente al artículo 64.1 de la CADH. En dicho sentido, el citado Tribunal ha despejado toda duda al señalar en la Opinión Consultiva Oc-1/82, de 24 de setiembre de 1982, que:

> *"14. El artículo 64 de la Convención confiere a esta Corte la más amplia función consultiva que se haya confiado a tribunal internacional alguno hasta el presente. Están legitimados para solicitar opiniones consultivas la totalidad de los órganos de la Organización de los Estados Americanos que enumera el Capítulo X de la Carta, e igualmente todo Estado Miembro de la misma, sea o no parte de la Convención. El objeto de la consulta no está limitado a la Convención, sino que alcanza a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora. Por último, se concede a todos los miembros de la OEA la posibilidad de solicitar opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales".*

Posibilitar que la Defensoría solicite opiniones consultivas a la Corte IDH encumbraría el estatus de esta institución insigne a nivel regional y estaría en consonancia con los más recientes avances en torno a la internalización y constitucionalización de los derechos humanos.

Varias defensorías a nivel global, al utilizar los recursos judiciales para impugnar comportamientos estatales, se han servido de la jurisprudencia de los órganos de los sistemas interamericano y universal provocando que los mismos tribunales constitucionales hagan suyos esos precedentes en la "*ratio decidendi*" de sus sentencias. Los ombudsman también han incidido en el fortalecimiento del sistema interamericano a través de su creciente protagonismo como intérpretes de las demandas de la sociedad civil, y lo han hecho en tres ámbitos: a) ámbito interno; b) ante la Comisión Interamericana y c) ante la Corte Interamericana.[1]

Tal y como ha señalado la jurista guatemalteca Lorena González, el fortalecimiento del sistema interamericano pasa primero por el reforzamiento de las instituciones defensoras de los habitantes. Es a partir del plano nacional donde se puede promover el respeto de los derechos fundamentales y promover

[1] González de Volio, Lorena. Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de Latín American Studies Association–LASA, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009.

que los habitantes de los Estados denuncien cualquier violación a ellos. Además se fortalece el sistema interamericano no solo con la participación, colaboración y coordinación con las defensorías, comisionados o procuradurías, sino también con la participación de los habitantes informados y vigilantes de que sus Estados sean respetuosos de los derechos humanos y poniendo en práctica las normas fiscalizadoras de esos derechos.

Existen amplios precedentes, tanto a nivel regional como global, de la participación directa de ombudsman con los sistemas protectores de los derechos humanos. Hasta el momento, **las principales experiencias de las defensorías de los habitantes ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo el caso costarricense, han sido por medio de la presentación de "*amicus curiae*", peritajes y seguimiento a las sentencias**, existiendo otros mecanismos de participación ante el resto del sistema interamericano. En todos estos casos se trata de actuaciones en el marco de una amplia interpretación de los instrumentos internacionales, y la legitimación que el derecho interno de cada Estado tenga de estas instituciones.

A nivel latinoamericano las defensorías del pueblo han participado en audiencias ante la CIDH, a fin de informar sobre la situación de los derechos humanos en sus países o para informar sobre buenas prácticas en este ámbito. Ejemplo de ello fue la participación de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica en la audiencia solicitada por "*Save The Children*" y otras organizaciones no gubernamentales ante la CIDH, con el fin de promover una opinión consultiva sobre la situación del castigo físico y la afectación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

No existen motivos de conveniencia ni constitucionalidad que imposibiliten que de la Defensoría de los Habitantes surjan solicitudes de opiniones consultivas ante la Corte IDH. Precisamente sobre la importancia de la jurisdicción consultiva a cargo de la Corte, que es una labor complementaria a su jurisdicción contenciosa, el jurista Héctor Faúndez Ledezma sostiene al respecto:

> *"La utilidad e importancia de esta función radica en que ella permite ejercer un control global sobre la forma como los Estados en su conjunto -e independientemente de cualquier disputa- interpretan y aplican la Convención, corrigiendo cualquier posible desviación; por otra parte, este procedimiento también permite eludir el empleo del procedimiento contencioso y evitar una confrontación con los Estados partes que les exponga a una sentencia condenatoria. En ejercicio de esta competencia, la Corte ha podido precisar el alcance de las obligaciones asumidas por los Estados en el marco de la Convención y, paralelamente, ha contribuido al desarrollo y fortalecimiento del Derecho internacional de los derechos humanos"*[2].

[2] Faúndez Ledezma, Héctor, El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales, IIDH, 1996, p. 425

La doctrina jurídica mayoritaria también acepta la posibilidad y la importancia de que el ombudsman plantee solicitudes de opiniones consultivas ante la Corte IDH. A modo de ejemplo, los juristas Irene Aguilar, exoficial del Programa de Defensores del Pueblo y Juan É. Méndez, quien fuera director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), concluyen que:

> *"La Corte ha considerado que no encuentra ninguna razón para abstenerse de responder consultas en el fuero de la legislación interna sobre "proyectos" de reforma constitucional o legislativa. Lo anterior ya que la jurisdicción contenciosa fue establecida como un servicio de la Corte a todos los integrantes del sistema Interamericano para coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos.*
>
> ***Por ello, sí nos parece acertada la sugerencia de dar expresa competencia a los Ombudsman para acudir a la Corte y pedir opiniones consultivas.*** *Como se ha visto, la Convención autoriza hacerlo a los Estados, por lo cual se presume que sólo el Poder Ejecutivo, en uso de la representación exterior de la Nación, goza de esa prerrogativa.* ***Sin embargo, nada obsta a que, como materia de Derecho interno, cada Estado regulara esa representación de modo de permitir el acceso directo del Ombudsman a la competencia consultiva de la Corte"***[3]*.* (El resaltado no es del original).

La presente reforma es congruente con los fines y facultades establecidos para la Defensoría de los Habitantes de la República. El defensor costarricense tiene, gracias a la reforma que se introdujo al artículo primero de su ley mediante Ley N.° 7423, de 18 de julio de 1994 y los numerales sexto y séptimo de su reglamento, la atribución general de velar "***porque el funcionamiento del sector público se ajuste a*** *la moral, la justicia, la Constitución Política, la leyes,* ***los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno*** *y los principios generales del Derecho*".

Finalmente, aquí se propone que el Poder Ejecutivo pueda oponer motivos de legalidad debidamente fundamentados ante la petición de la Defensoría de solicitar una opinión consultiva ante la Corte IDH, de modo tal que exista una debida fiscalización en cuando al apego a parámetros legales y de convencionalidad y un mejoramiento del cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos en nuestro país.

Considerando todo lo anterior, la propuesta aquí presentada redundará en un importante fortalecimiento de la Defensoría de los Habitantes de la República como órgano promotor y vigilantes del cumplimiento de los Derechos Humanos en nuestro país. Se permitirá a nuestro ombudsman situarse como una institución

[3] Aguilar, Irene y Méndez, Juan E. Ponencia presentada en el II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, celebrado en Toledo, España, del 14 al 16 de abril de 1997.

referente para emular a nivel interamericano, y se complementarán sus herramientas de trabajo necesarias para el control de legalidad, constitucionalidad, convencionalidad y justicia ejercida en nuestro país.

En consecuencia, proponemos el siguiente texto, al estudio de las señoras y los señores diputados para que sea estudiado y aprobado en beneficio del pueblo y la institucionalidad costarricense.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, LEY N.° 7319, DE 10 DE DICIEMBRE DE 1992 Y SUS REFORMAS, PARA FORTALECER EL CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO 1- Adiciónase un párrafo final al artículo 1 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley N.° 7319, de 10 de diciembre de 1992 y sus reformas, que en adelante se leerá así:

Artículo 1- Atribución general

(…)

La Defensoría de los Habitantes de la República podrá plantear por medio del Poder Ejecutivo, opiniones consultivas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la conformidad de la legislación costarricense con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y demás instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos vinculantes para el país. El Poder Ejecutivo podrá oponerse a la solicitud de la Defensoría por motivos de legalidad debidamente fundamentados.

Rige a partir de su publicación:

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

5 de junio de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.