ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y ELECTORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COSTA RICA, MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 106 Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

VARIAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.° 22.298

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud de las partes interesadas, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y ELECTORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COSTA RICA, MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 106 Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Expediente N° 22.298

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La presente reforma constitucional pretende reformar nuestra Constitución Política para garantizar la participación política de los pueblos indígenas de nuestro país por medio de la creación de una circunscripción electoral para efectos de elección de diputados y diputadas, que englobe a todos los territorios indígenas de nuestro territorio nacional. Dicha circunscripción será exclusiva para la elección de diputaciones indígenas y no incidirá en el régimen administrativo municipal costarricense.

Antecedente de la presente iniciativa fue el expediente legislativo N° 20.003, presentado en el año 2016 y recientemente archivado por vencimiento del plazo cuatrienal.

Los territorios indígenas de Costa Rica son, de acuerdo con la Ley Indígena, Ley N.° 6172, publicada en el diario oficial La Gaceta, del 29 de noviembre de 1977, los territorios tradicionales de los pueblos considerados indígenas.

En Costa Rica existen, según la supracitada ley, ocho pueblos indígenas: bribri, cabécares, ngöbes o guaymíes, guatusos o malekus, borucas o bruncas, térrabas, huetares, y chorotegas. En la actualidad, se reconocen veinticuatro territorios en todo el país, pero la normativa posibilita el reconocimiento de otros eventualmente.

En este sentido, debe precisarse que:

- **Territorio indígena:** es una variable geográfica que corresponde a un área espacial reconocida por la ley e instrumentalizada por decreto ejecutivo y suele tener límites naturales, destinado al desarrollo de la cultura de los pueblos indígenas según sus costumbres y tradiciones. En la legislación nacional estas jurisdicciones se conocen con la denominación de “reservas indígenas”, siendo que en concordancia con el tratamiento que surge del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se les reivindica bajo la designación más respetuosa de “territorio indígena”.

La jurisprudencia constitucional la define como "*una propiedad agraria originaria y de carácter colectivo, no pudiendo reclamarse sobre ella ningún derecho de propiedad o de posesión individual en perjuicio de la comunidad de pertenencia, siendo su propietario la totalidad de la comunidad, no pudiendo ser desmembrada en propiedad privada precisamente por su naturaleza jurídica destinada a la colectividad.*"[1]

- **Pueblo indígena:** se refiere a una variable cultural, donde coinciden idioma, tradiciones culinarias, costumbres ancestrales, historia y origen común, religiosidad, creencias, valores, visión de mundo, entre otros aspectos que les caracteriza como pueblo que *conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, de acuerdo con la definición que expone el artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.*

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), entre los meses de mayo y junio de 2011, efectuó el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, en el cual se obtuvo información sobre los veinticuatro territorios indígenas reconocidos por nuestro sistema, en tanto ubicación geográfica, distribución de la población, indicadores demográficos y algunos otros que caracterizan a esta población de nuestro país.

Por su parte, otro estudio realizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) en el 2015, arrojó datos en relación con la población indígena, indicando que estaba conformada por 104 143 personas para el año 2011, de las que 51 709 eran mujeres (49,7%) y 52 434 hombres (50,3%). Si desagregamos esa población que se ha autoidentificado como indígena en los diferentes pueblos, se resalta que la mayor cantidad de personas indígenas pertenecen al pueblo Bribrí, seguido muy de cerca por el Cabécar. Del pueblo Bribrí destaca al territorio de Talamanca Bribrí con más de 7 700 indígenas, mientras que en el pueblo Cabécar destaca el territorio de Alto Chirripó con casi 6 000 indígenas. Estos dos pueblos concentran el 71% de la población indígena en sus territorios. Por otro lado, se encuentran los pertenecientes al pueblo Guatuso como el territorio de menor población, pues representan solo 1,7% del total.

Por diversas razones, nunca en la historia del país ha resultado electa una persona indígena como representante nacional y se trata, por lo tanto, de una deuda centenaria con los pueblos indígenas. Entre los principales motivos de esta exclusión destacan la desarticulación impuesta a los pueblos indígenas costarricenses en diferentes unidades administrativas separadas que poco o nada tienen que ver con las fronteras de los propios territorios (cantones y provincias), el racismo estructural de nuestra sociedad hacia estas comunidades, la privación del desarrollo material a la que están sujetas las comunidades originarias y la falta de

[1] Ver sentencias número 2011-000281 de las 9:36 horas de 14 de enero de 2011 y la 2012-007214 de las 16:02 horas del 30 de mayo del 2012, de la Sala Constitucional.

instrumentos institucionales que faciliten eficazmente la inserción social y política de estas poblaciones en el escenario político nacional.

Esta invisibilización ha generado graves consecuencias para nuestros pueblos indígenas. El mismo estudio del año 2011, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), señaló que el 6% de la población indígena reside en viviendas tradicionales; el 30,4% habla algún idioma indígena y 40,9% de los hogares tienen al menos una necesidad insatisfecha. En relación con el acceso a servicios básicos, los datos indican que el 80,3% tiene acceso al agua por acueducto; el 79,7% tiene acceso a la tenencia de electricidad y el 66,5% tiene acceso al agua intradomiciliar.

Además, existen algunos indicadores demográficos que presentan cifras graves comparándolas con los valores nacionales, por ejemplo, la relación de dependencia demográfica es mayor en los territorios indígenas (73,9%) que en el total del país (47,2%), el porcentaje de madres adolescentes aumenta en 5,9% en los territorios indígenas, el porcentaje de personas que han utilizado Internet es mucho más alto en el total del país que en los territorios indígenas (63,0% y 14,9%, respectivamente).

Según el reporte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del año 2013, el 38% de los territorios indígenas de Costa Rica está en manos no indígenas. En el caso de Térraba, un 88% de este territorio se encuentra en manos de no indígenas, y un 97% del territorio de China Kicha está en manos no indígenas. Adicionalmente, 7 de cada 10 hogares ubicados en territorios indígenas presentan al menos una NBI (necesidad básica insatisfecha), en cambio a nivel nacional, 3 de cada 10 hogares ubicados en territorios no indígenas presentan al menos una NBI aproximadamente. Es innegable que los pueblos indígenas costarricenses se encuentran en una situación de desventaja y desigualad en relación con el resto de nuestra población y la carencia de un representante propio ante la Asamblea Legislativa contribuye a esta situación.

En el 2014 visitó nuestro país el Secretario General de las Naciones Unidas, en ese entonces el señor Ban Ki-moon, se reunió con líderes de los 24 territorios indígenas para escuchar sus demandas y propuestas y abogó en distintas oportunidades por asegurar su participación en la toma de decisiones que les afectan. En diversas oportunidades los pueblos indígenas han expresado como los retos más importantes del país respecto a sus poblaciones el derecho a tierras, territorios y recursos naturales, participación política y la consulta en los temas legislativos y administrativos que les afecten, entre otros.

(https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/presscenter/articles/2014/08/08/naciones-unidas-hace-llamado-en-costa-rica-para-avanzar-m-s-r-pido-en-derechos-de-pueblos-ind-genas.html#:~:text=En%20Costa%20Rica%20hay%20cerca,los%20pueblos%20abor%C3%ADgenes%20del%20pa%C3%ADs.)

La presente iniciativa brindará condiciones mínimas para un terreno más equitativo en la política electoral en el marco de un sistema democrático en procura de mayor participación activa de toda la ciudadanía en la construcción de políticas públicas, legislación y control político. Siendo que, actualmente, la falta de garantías para la elección de representantes indígenas violenta varias obligaciones suscritas por el Estado de Costa Rica en materia de derechos humanos.

El Estado costarricense suscribió, desde el año 1989, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre los pueblos indígenas.

El Convenio dicta que "*los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad*". No obstante, desde esa fecha, la Asamblea Legislativa no ha aprobado ninguna medida que garantice la participación política efectiva de los pueblos indígenas de nuestro país.

El sistema de justicia continental ha concebido las potestades de los pueblos indígenas en la reivindicación de sus derechos civiles, económicos y políticos, como el caso de la "*Masacre del Plan Sánchez vs. Guatemala*", el "*Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname*", y la sentencia del "*Caso Yatama vs. Nicaragua*". En todas estas se reconoce la necesidad de la participación indígena en las instancias de representación política del Estado, como forma de garantizar el reconocimiento de la interculturalidad. Solo con expresiones que surjan de los propios pueblos indígenas, un parlamento puede hacer surgir concepciones legislativas que reconozcan la igualdad diferenciada.

Otras naciones latinoamericanas han avanzado en ese sentido. En Colombia, la Constitución Política de 1991 incluyó en su artículo 171 la conformación del Senado de la República, compuesto por los miembros elegidos en la circunscripción nacional y por dos adicionales elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, siendo esta la única comunidad étnica que tiene representación en el Senado: "*El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas*". Así mismo, en su artículo 176 la Constitución colombiana determinó la creación de una circunscripción nacional especial para permitir la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes. Dicho artículo fue reglamentado por la Ley N.° 649 de 2001 y en su artículo primero estipula que "*De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior*".

Asimismo, el ordenamiento jurídico de Venezuela también dispone que de los 167 cargos que se elegirán en las elecciones parlamentarias haya tres representaciones indígenas.

Por su parte, en Bolivia, los habitantes de las naciones y pueblos indígenas tienen la posibilidad de elegir a un diputado uninominal o a uno especial, porque estarán habilitados para ambos casos por medio de siete circunscripciones especiales indígena-originario-campesinas.

Un caso de relevancia particular para el tema es el ecuatoriano, que cuenta con un porcentaje de población indígena similar al de nuestro país: un 7,1% de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del año 2010.

La nueva Constitución Nacional ecuatoriana, del año 2008, consignó el derecho a conformar circunscripciones territoriales indígenas (CTI), que serían reconocidas como unidades político-administrativas del Estado y, por ende, representan una oportunidad de gobernabilidad indígena. Así, el artículo constitucional 257 de Ecuador establece que: *"En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos".*

En conclusión, en la última década, Latinoamérica se ha convertido en protagonista de la reivindicación y el reconocimiento de derechos civiles y políticos para las poblaciones indígenas y originarias.

La adopción de la reforma constitucional del artículo primero para establecer el carácter multiétnico y pluricultural de nuestro país, en el año 2015, el Estado costarricense se ha comprometido a modificar su marco normativo para dar cabida a un modelo democrático plural. Es necesario dar un paso más allá en la conformación de nuestra democracia, reconociendo desde el punto de vista constitucional, como lo han hecho otras naciones, la garantía de representación para los pueblos originarios.

En ese sentido, el presente proyecto de reforma constitucional propone reformar los artículos 106 y 108 de la Constitución Política para elevar el número de legisladores a cincuenta y nueve, de modo tal que ninguna provincia se vea disminuida en representación por la adopción de la presente reforma; incluir, además de las provincias, una circunscripción especial de los veinticuatro territorios indígenas para efectos de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa e incorporar, como requisito para aspirar a una diputación, el pertenecer a alguno de los ocho pueblos indígenas de nuestro país, en el caso de la citada circunscripción de los territorios indígenas.

De la población total de Costa Rica, hay aproximadamente 75 000 habitantes por cada uno de los 57 diputados. Así las cosas, de aprobarse la presente iniciativa, se

establecerían en dos los legisladores para los electores inscritos o domiciliados electoralmente en los territorios indígenas costarricenses.

Cabe destacar que la distribución de los diputados en las otras siete provincias no se modificaría y continuaría con la regulación y el número vigente hoy en día, pues se aumentaría en dos el total de legisladores, que serían elegidos por los electores de los veinticuatro territorios indígenas reconocidos. Así las cosas, los ciudadanos y las ciudadanas en ejercicio costarricenses, es decir mayores de edad y pertenecientes a alguna de los ocho pueblos indígenas, podrán optar por una diputación en la referida circunscripción indígena: derecho a ser elegidos.

Mientras que los ciudadanos en ejercicio costarricenses, es decir mayores de edad y registrados electoralmente en alguno de los veinticuatro territorios indígenas podrán votar por una diputación en la referida circunscripción indígena nacional: derecho a elegir. De modo tal, que la presente propuesta garantiza la participación política real y efectiva de los pueblos indígenas costarricenses por medio de la elección de sus diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa.

La propuesta tiene como elemento fundamental el requisito de que para estar legitimado para ejercer este derecho, la persona postulante deberá cumplir con el requisito de pertenecer a un pueblo indígena, lo que implica ser habitante de un territorio indígena, pese a que no se exija que se postule en la provincia donde está asentada la jurisdicción indígena donde habita; lo anterior se explica por el motivo de aplicar un criterio análogo al de los demás legisladores, que no deben estar empadronados en la provincia por la que son elegidos. Asimismo, es importante aclarar que la reforma propuesta únicamente afectaría la elección de diputadas y diputados, no modificaría el régimen administrativo de nuestro país en lo referente a la delimitación y competencia territorial de las municipalidades, ni variaría la forma de elección presidencial ni municipal.

Una vez aprobada la presente reforma constitucional, corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones reglamentar lo que corresponda para su implementación y a la Asamblea Legislativa impulsar y aprobar las reformas necesarias al Código Electoral para normar los procedimientos legislativos relativos a la elección de diputados y diputadas por la circunscripción electoral de los territorios indígenas nacionales. Por este motivo, se incluyen dos disposiciones transitorias. Será necesario avanzar en el censo y registro electoral de las personas indígenas pertenecientes a los veinticuatro territorios, de modo que el Tribunal Supremo de Elecciones demarque los distritos electorales objeto de la presente ley, de acuerdo con la Ley Indígena de 1977, y sus reformas.

En virtud de las consideraciones expuestas, sometemos a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de reforma constitucional, para su estudio y aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y ELECTORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COSTA RICA, MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 106 Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO ÚNICO- Modifíquense los artículos 106 y 108 de la Constitución Política, que en adelante se leerán de la siguiente manera:

Artículo 106- Las diputadas y los diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias y por una circunscripción electoral de los territorios indígenas.

La Asamblea se compone de cincuenta y nueve diputadas y diputados. Cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones asignará a las provincias y a la circunscripción indígena las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas, con un mínimo de dos legisladores por circunscripción.

Artículo 108- Para ser diputado o diputada se requiere:

a) Ser ciudadano en ejercicio.
b) Ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad.
c) Haber cumplido o cumplir veintiún años de edad al momento de asumir el cargo.
d) Pertenecer a alguno de los ocho pueblos indígenas de Costa Rica, para ser diputado por la circunscripción electoral de los pueblos indígenas.

TRANSITORIO I- El Tribunal Supremo de Elecciones reglamentará lo relativo a la delimitación y el censo de los distritos electorales de los territorios indígenas de nuestro país, dentro de los seis meses posteriores a la promulgación de la presente reforma.

TRANSITORIO II- La Asamblea Legislativa legislará sobre lo relativo a los requisitos y procedimientos electorales para posibilitar la representación de los territorios indígenas dentro de los cuatro años posteriores a la promulgación de la presente reforma.

Rige seis meses después de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada

Nielsen Pérez Pérez

Enrique Sánchez Carballo

Catalina Montero Gómez

Víctor Manuel Morales Mora

Laura Guido Pérez

Luis Ramón Carranza Cascante

Carolina Hidalgo Herrera

Dragos Dolanescu Valenciano

Welmer Ramos González

Paola Viviana Vega Rodríguez

Nidia Lorena Céspedes Cisneros

Sylvia Patricia Villegas Álvarez

Jorge Luis Fonseca Fonseca

Paola Alexandra Valladares Rosado

Diputados y diputadas

17 de noviembre de 2020

NOTAS: Este proyecto ingresó al orden del día de Plenario el 11 de noviembre de 2020.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.