



12 de setiembre de 2025
AL-DEST-IJU-313-2025

Señores
Comisión con Potestad Legislativa
Plena II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.196

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO SOBRE TEXTO DICTAMINADO** del expediente **N° 24.196** proyecto ley **LEY DE ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS PERSONAS INDÍGENAS**.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch// 12-9-2025
C. Archivo



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-313-2025

COMISIÓN CON POTESTAD LEGISLATIVA PLENA II

INFORME DE PROYECTO DE LEY
SOBRE TEXTO DICTAMINADO

“LEY DE ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS PERSONAS INDÍGENAS”

EXPEDIENTE N°24.196

INFORME JURÍDICO

AUTORIZADO POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL

11 DE SETIEMBRE DEL 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	5
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	6
IV. VINCULACIÓN DEL PROYECTO EN MATERIA DE GÉNERO	22
V. CONSIDERACIONES FINALES	23
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA	23
VII. PROCEDIMIENTO	24
7.1 Votación	24
7.2 Delegación	24
7.3 Consultas	24
VIII. FUENTES	25



AL-DEST-IJU-313-2025
INFORME JURÍDICO¹
COMISIÓN CON POTESTAD LEGISLATIVA PLENA II

“LEY DE ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS PERSONAS INDÍGENAS”

Expediente N°24.196

El presente informe se realiza sobre el texto que fue dictaminado de manera afirmativa en la Sesión Ordinaria N°22 de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos, de fecha 27 de marzo del 2025.

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone establecer acciones afirmativas para promover la igualdad de oportunidades y abordar la discriminación que afecta a los pueblos indígenas.

La exposición de motivos señala que nuestro país ha sido un firme defensor y promotor de los derechos humanos, sin embargo, a lo largo de la historia de nuestra sociedad se ha perpetuado la discriminación contra nuestros pueblos originarios, una situación que lamentablemente persiste en la actualidad, y que pone en entredicho la efectividad de las normativas y, por ende, el respeto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

La proponente señala que a pesar de la aprobación de la Ley N°6172, Ley Indígena, del 29 de noviembre de 1977 y de la Ley N°7316, Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del 03 de noviembre de 1992, los pueblos indígenas siguen enfrentando desafíos significativos en la actualidad, en áreas cruciales como salud, educación intercultural, empleo digno, derechos culturales y territoriales, derechos que aún no son plenamente reconocidos y garantizados.

Explica que las acciones afirmativas que se proponen tienen un marco temporal definido con el propósito de evaluar los resultados y permitir la evolución de nuevas actividades, planes, proyectos, objetivos y metas en base a esos resultados, y por ello, se establece un período de 10 años para las acciones en los ámbitos laboral, educativo, deportivo, recreativo y para el empoderamiento de la mujer indígena.

Considera, además, que es fundamental proporcionar a los pueblos indígenas, históricamente marginados, las herramientas, recursos y medios para reclamar sus derechos y corregir las desigualdades, que este proyecto se presentó ante la Asamblea Legislativa en línea con la necesidad de promover la igualdad de

¹Elaborado por **Alexandra Quirós Arias**, asesora parlamentaria. Revisado y supervisado por **Cristina Ramírez Chavarría**, Jefa del Área Jurídica. Revisión y autorización final por **Fernando Campos Martínez**, Gerente del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



oportunidades y la justicia para todos. Por ello las acciones afirmativas desempeñan un papel esencial en esta búsqueda de equidad y reconocimiento de la diversidad en la sociedad.

II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. Conforme con lo anterior:

"El proyecto de ley presenta una vinculación multidimensional con afectación positiva sobre la Agenda 2030, presente en los ODS 3 "Salud y Bienestar", 4 "Educación de Calidad", 5 "Igualdad de Género", 8 "Trabajo Decente y Crecimiento Económico", 9 "Industria, Innovación e Infraestructura", 10 "Reducción de Desigualdades", 11 "Ciudades y Comunidades Sostenibles", 16 "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas" y 17 "Alianzas para Lograr los Objetivos".

Lo anterior, por cuanto los propósitos del proyecto para la elaboración, implementación y divulgación de acciones afirmativas en beneficio de las personas indígenas en Costa Rica, impactan positivamente en 9 de los 17 ODS; a saber:

ODS 3: La vinculación se presenta en las metas asociadas a contribuir a la reducción de la mortalidad prematura por enfermedades crónicas no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y la promoción de la salud mental y el bienestar y, lograr la cobertura sanitaria universal, y el acceso a servicios de salud esenciales de calidad. Lo anterior, de acuerdo a las disposiciones contempladas en los artículos 6 y 9, para el fomento del deporte y la recreación, así como de programas de salud intercultural.

ODS 4: Para este ODS, la vinculación se presenta en las metas que apuntan hacia asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y todas las mujeres a una formación técnica, así como a garantizar el acceso a todos los niveles de enseñanza y formación profesional en condiciones de igualdad de las personas que viven en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, especialmente los pueblos indígenas. Esto, según lo dispone el artículo 4 del proyecto con relación a la oferta educativa del INA.

ODS 5: El impacto positivo en este ODS, se presenta en las metas relacionadas con garantizar acciones continuas y sostenibles para la eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado; garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de las mujeres y las niñas, sin distinción de ninguna condición y, asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. Esto, de acuerdo a lo que el proyecto contempla en sus artículos 11, 9 y 7 referentes a temas de seguridad, salud y participación política y autonomía económica, respectivamente.



ODS 8: La vinculación en este ODS se presenta con respecto a la meta de lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, con igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, especialmente para las personas en situaciones vulnerabilidad y exclusión. Lo anterior, según las disposiciones contempladas en el artículo 3, con respecto a las medidas afirmativas para el empleo en el sector público.

ODS 9: El proyecto apunta hacia aumentar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones contribuyendo a la ampliación del acceso a internet, según lo contempla en su artículo 8 en materia de conectividad en las zonas indígenas.

ODS 10: Los propósitos del proyecto adoptan medidas para garantizar la inclusión social, económica y política de todas las personas sin exclusiones relacionadas en este caso con el origen étnico.

ODS 11: Se presenta una vinculación positiva con las metas relacionadas con garantizar que todas las personas tengan acceso a vivienda, además de tomar en cuenta la salvaguarda y protección del patrimonio cultural de los pueblos indígenas costarricenses. Esto, según lo dispuesto en los artículos 5 y 10 del proyecto.

ODS 16: El proyecto, adopta medidas para reducir significativamente todas las formas de violencia, según lo dispone en su artículo 11 en materia de seguridad ciudadana.

ODS 17: La vinculación con los anteriores ODS, apunta hacia el propósito central del ODS 17 de conducir las políticas públicas hacia los desafíos definidos por la Agenda 2030.

No obstante, la viabilidad de la iniciativa debe ser determinada por el respectivo análisis jurídico, en aspectos que van desde la justificación técnica, proporcional y razonable de los porcentajes de asignación de puestos vacantes en el sector público y los cupos en la oferta educativa del INA; la fuente presupuestaria que asegure la adecuada puesta en ejecución de las disposiciones del proyecto, con el fin de que no devenga en inaplicable y, especialmente, garantizar en el trámite legislativo la consulta oportuna e integral a las comunidades indígenas costarricenses según lo establecen el Convenio 169 de la OIT y el Decreto Ejecutivo N° 40932- MP-MJP del 6 de marzo de 2018, con el fin de que las buenas intenciones de la iniciativa tomen en cuenta la opinión de las comunidades indígenas de manera efectiva, tanto para modificar, ampliar o reformar aspectos según su criterio libre y debidamente informado; sin el cual, no se garantizaría ningún avance en materia de desarrollo sostenible.”²

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El **texto dictaminado** de esta iniciativa de ley se integra de **once artículos** sobre los cuales se realizan las siguientes consideraciones de fondo:

²Análisis de Vinculación con ODS, elaborado por Tonatíuh Solano Herrera jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



ARTÍCULO 1-Acciones afirmativas de interés público

Declara de **interés público** la elaboración, implementación y la divulgación de acciones afirmativas en beneficio de las personas indígenas en Costa Rica.

El concepto de **interés público** debe ser comprendido en los parámetros que establece el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, que expresamente indica:

"Artículo 113.-

*1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente **el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.***

*2. **El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.***

*3. **En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.***" (El destacado no es del original).

En relación con este concepto de interés público, la Sala Constitucional ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia lo siguiente:

*"(...) la noción de "interés público" que aparece en el Derecho Público cumple una función triple: a) es uno de los criterios que inspira la interpretación y aplicación de sus normas; b) es un concepto jurídico que, por su parte, necesita ser interpretado, y; c) constituye el núcleo de la discrecionalidad administrativa. La esencia de toda actividad discrecional lo constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación. De manera que la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público, para que pueda tomar su decisión libre de un detallado condicionamiento previo, y sometido al examen de las circunstancias relevantes que concurren en cada caso."*³

Si bien, el interés público podría definirse como un concepto indeterminado, el mismo adquiere contenido propio cuando se adecúa a una situación en concreto, **en el caso que nos ocupa la elaboración, implementación y divulgación de acciones afirmativas en beneficio de las personas indígenas**, además, porque su finalidad debe ir siempre orientada hacia toda aquella actividad que convenga a la colectividad, **lo cual se cumple en el caso de la presente propuesta.**

Aunado al hecho, de que en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Costa Rica mediante la Ley N°7316, del 03 de noviembre de 1992, se establece en su artículo 2⁴, la responsabilidad de los

³Sala Constitucional, Resolución N° 03289-2021 de las nueve horas treinta minutos del diecinueve de febrero del dos mil veintiuno.

⁴ Artículo 2

1. 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.



Estados de desarrollar, **con la participación de los pueblos interesados**, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos.

Dichas acciones deben ir orientadas a asegurar el goce efectivo de los derechos y oportunidades de las personas indígenas en igual medida que el resto de la población, con lo cual, la implementación de acciones afirmativas en favor de las personas indígenas, contribuirían a lograr un efectivo cumplimiento de dicha obligación.

Es importante resaltar lo contemplado en artículo 2 del Convenio 169, respecto a la necesaria participación de los pueblos indígenas, como interesados directos, en la adopción de este tipo de medidas e iniciativas que les atañen directamente, siendo por ello un requisito ineludible **la consulta obligatoria de este tipo de iniciativas legislativas a todos los territorios indígenas del país**.

ARTÍCULO 2- Definición

Señala que por acción afirmativa o positiva debe entenderse las medidas que implementará el gobierno de Costa Rica, con fundamento en esta ley, para dar un trato diferenciado a los pueblos indígenas y asegurar su acceso al empleo y a la educación, las telecomunicaciones, la salud, la vivienda digna respetando su estructura familiar, la protección de su integridad personal y de su propiedad y promover la discusión cultural de los asuntos de interés de la población indígena, para el pleno goce de sus derechos y el efectivo tratamiento en condiciones de igualdad y de dignidad entre los habitantes de la República.

Como se aprecia, la norma desarrolla la conceptualización de lo que debe entenderse como una acción afirmativa o positiva, en cuanto a las poblaciones indígenas.

Doctrinariamente se ha señalado que las acciones afirmativas o positivas pueden ser definidas como *“aquellos programas, medidas o mecanismos que se diseñan para lograr la igualdad real de los grupos que han sido históricamente desaventajados”*⁵, su propósito es lograr que todas las personas, vean garantizados sus derechos y por ende disminuir o suprimir tratos discriminatorios.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

⁵Navarro, L. (2007). Acción positiva y principio de igualdad. Revista de Ciencias Jurídicas, UCR. Núm. 112. <https://doi.org/10.15517/rcj.2007.9740>



Así, en el caso de nuestro ordenamiento jurídico, podemos encontrar una definición de acción afirmativa o positiva, en la Ley N°10.120, Acciones afirmativas a favor de las personas afrodescendientes, del 02 de febrero del 2022, en cuyo artículo 2 se establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 2- Definición. Se entiende por acción afirmativa o positiva las medidas que implementará el Gobierno de Costa Rica, con fundamento en esta ley, para dar un trato diferenciado a la población afrodescendiente y asegurar su acceso al empleo y a la educación, y promover la discusión cultural de los asuntos de interés del colectivo étnico afrodescendiente, para el pleno goce de sus derechos y la efectiva implementación de la igualdad entre los habitantes de la República y los derechos y las garantías relacionados con la dignidad humana."

Estas medidas o acciones deben ser apropiadas según el grupo poblacional al cual vayan orientadas, de manera que, si bien ambas definiciones tienen algunas diferencias, a pesar que se refieren al mismo concepto, la contemplada en el artículo bajo estudio se entiende adaptada a los requerimientos propios de la población específica hacia la cual va dirigida, y por ello **resulta viable**.

ARTÍCULO 3- Acción afirmativa para el empleo

Establece que Los entes y órganos públicos están obligados a destinar al menos un dos por ciento (2%) de los puestos de trabajo vacantes al año, para ser ocupados por las personas indígenas, siempre que estas cumplan, en igualdad de condiciones, con los requisitos legales y constitucionales para acceder a ellos.

Para nombrar en esas plazas a las personas no indígenas deberá documentarse, de forma fehaciente, que en el respectivo proceso de reclutamiento y selección se divulgó el porcentaje y que no hubo participación de las personas indígenas o que las participantes no cumplen los requisitos exigidos para el puesto.

Además, que esta medida se aplicará por un plazo de diez años, contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

La norma plantea una obligación generalizada a todas las instituciones públicas, sean entes u órganos, para destinar al menos un dos por ciento (2%), de las plazas vacantes al año a personas indígenas, **medida que resulta viable**, pues el propio artículo sujeta su efectividad al cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales de las personas indígenas para acceder al puesto de trabajo en el sector público, con lo cual su nombramiento sería con base en la idoneidad comprobada de las personas participantes.⁶

⁶Mediante la Resolución N° 06549 – 2018, de las doce horas y cinco minutos de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, la Sala Constitucional resolvió Consulta de constitucionalidad respecto del proyecto de ley "Acciones Afirmativas a favor de las Personas Afrodescendientes", expediente legislativo número 19628, en cual se estableció como acción afirmativa que: "Toda institución pública está obligada a destinar al menos un siete por ciento (7%) de los puestos de trabajo vacantes al año para que sean ocupados por las personas afrodescendientes, siempre que estas cumplan, en igualdad de condiciones, con los requisitos legales y constitucionales para acceder a ellos." Sobre dicha medida la Sala indicó: "El tema de este reclamo particular, debe concluirse señalando que, como en



Sin embargo, podría resultar favorable que se aclare si la acción afirmativa debe ser aplicada tanto en concursos internos como externos.

Asimismo, una de las características que distinguen a las acciones afirmativas es que las mismas tienden a ser temporales, y como se aprecia el artículo establece un plazo prudencial de diez años, para la aplicación de esta acción afirmativa, tiempo que resulta razonable.

ARTÍCULO 4- Medidas afirmativas en educación

Establece que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) destinará al menos un dos por ciento (2%) de los cupos en cada una de sus ofertas educativas a los pueblos indígenas y así lo divulgará en sus programas, sedes regionales y en toda publicidad sobre su oferta curricular, que permita una mejor formación técnica para desempeñar un oficio digno. En caso de que el porcentaje destinado para las ofertas educativas a la población indígena no sea ocupado por estos pueblos, el INA podrá distribuirlo entre el resto de la población oferente.

Esta medida se aplicará por un plazo de diez años, contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Como se aprecia, la norma impone al INA la obligación de destinar un porcentaje determinado (2%), de los cupos en cada una de sus ofertas a personas pobladoras indígenas, si bien esta institución es un ente autónomo⁷ de conformidad con su ley de creación, **la acción positiva que se plantea, no trasgrede esa autonomía**, porque en todo caso, la finalidad de dicho Instituto es:

"...Promover, desarrollar y potenciar la capacitación y formación profesional en Costa Rica; las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para encontrar, conservar y mejorar las condiciones para un trabajo de calidad o el emprendimiento y el desarrollo empresarial. Esto en todos los sectores de la economía, en aras de impulsar y contribuir con el desarrollo

cualquier caso de creación de reglas especiales para categorías concretas de personas, los derechos de los restantes grupos al margen de la categorización, se verán necesariamente afectados y ello es lo que ocurre en este caso, pero -cabe decirlo- esa afectación está lejos de la magnitud que vislumbran las y los consultantes. El proyecto dispone dar preferencia a personas afrodescendientes únicamente en 7 de cada 100 plazas que queden vacantes cada año en las instituciones públicas por un plazo de diez años, y además, que dicha preferencia tiene como precondition necesaria que los aspirantes de esa población, hayan cumplido en igualdad de condiciones con todos los requisitos legales y constitucionales con lo cual entiende la Sala cabalmente la exigencia de que los servidores públicos sean nombrados con base en idoneidad comprobada y la oportunidad de acceso a los cargos públicos, ello por cuanto el trato preferente solo operaría cuando existe un virtual empate en los requisitos y exigencias establecidos para las plazas en cuestión, según el claro texto del artículo 3 in fine. De tal manera, ante la falta de mayores elementos de juicio que pudieran haber aportado las personas consultantes, lo procedente es evacuar este aspecto de la consulta señalando que no existe afectación inconstitucional de los artículos 33 y 56 de la Constitución Política y tampoco del principio de idoneidad comprobada."

⁷Ley N°6868: Artículo 1°.- El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es un ente de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su domicilio legal estará en la capital de la República, donde tendrá su sede principal. Podrá establecer unidades regionales y realizar actividades en todos los lugares del país.



económico, la inclusión social y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense."

Ese propósito que tiene el INA debe ser canalizado a todos los sectores de la población, y el hecho de establecer por ley un porcentaje específico para determinado grupo poblacional, el cual en todo caso es reducido ante la enorme oferta académica que tiene el INA, en nada afecta las competencias que por ley le han sido atribuidas a este ente.

Es importante apuntar, que ante una medida similar establecida en la propuesta legislativa que dio origen a la Ley N°10.120, Acciones afirmativas a favor de las personas afrodescendientes, del 02 de febrero del 2022, ante las dudas de constitucionalidad, respecto a si se transgredía la autonomía del Instituto Nacional de Aprendizajes, la Sala Constitucional indicó:

"(...) Contrario a lo afirmado por las personas consultantes no existe en esta disposición, ninguna afectación sustancial de las funciones y labores administrativas que se han reservado por parte del legislador al Instituto Nacional de Aprendizaje. Los interesados no explican -y el Tribunal no percibe- la manera en que la fijación de una cuota de cupos para afrodescendientes puede poner en peligro la autonomía en el manejo de los asuntos administrativos propios de la institución, y tampoco de qué forma es que dicho cupo podría interferir en el diseño o ejecución de planes y actividades concebidos por la institución para lograr sus fines de proveer educación técnica a la población costarricense. Igualmente, el mismo razonamiento, con sus necesarios ajustes, cabe hacer frente al mandato para el Instituto Nacional de la Mujer, en tanto no se interfiere ni se arriesga el campo material que conforma su campo reservado de acción. De tal modo, no existe ninguna interferencia inadmisibles para las labores de las entidades mencionadas y es en ese sentido que debe evacuarse la consulta."⁸(El destacado no es del original).

Conforme con lo señalado, **la norma tal cual está planteada resulta viable.**

ARTÍCULO5- Medidas afirmativas en la cultura

Establece que el Estado estimulará la apertura de espacios públicos dedicados a la información, el análisis y la discusión sobre las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, **desde el punto de vista educativo y cultural**, para lo cual el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) será el responsable de llevar las coordinaciones interinstitucionales necesarias para ejecutar estas acciones y medir sus resultados anualmente en sus planes de trabajo que garanticen, asimismo la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.

⁸ Sala Constitucional, Resolución N° 06549 – 2018, de las doce horas y cinco minutos de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho.



La medida resulta acorde, con el deber que tiene el Estado de resguardar el patrimonio cultural, en este caso en particular, el de los pueblos indígenas, así el Convenio 169, ya impone al Estado el deber de ejercer acciones en resguardo de los valores, costumbres y prácticas culturales de estos pueblos:

“Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. (...)

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos (...).”(El destacado no es del original).

Asimismo, la Constitución Política, en sus artículos 1º, 76¹⁰ y 89¹¹, consagra que nuestro país es pluricultural, que el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales y establece como uno de sus fines precisamente el deber de proteger el patrimonio histórico y cultural, **por lo cual la medida que plantea la norma en comentario se ajusta a estos mandatos constitucionales.**

Sin embargo, es importante señalar que de conformidad con la Ley N°3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, del 13 de enero de 1965 y la Ley N° 4788, Crea el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, del 05 de julio de 1971, **el ramo educativo le corresponde por entero al MEP, mientras que el Ministerio de Cultura, se creó precisamente para absorber las responsabilidades, injerencias y funciones en materia de cultura**, por lo cual resultaría conveniente que en el contenido de la norma bajo estudio se separen el punto de vista educativo y cultural, siendo que el primero no forma parte de las competencias del Ministerio de Cultura.

ARTÍCULO 6-Medidas afirmativas en deporte y la recreación

Indica que el Estado promoverá la creación de espacios deportivos y recreativos destinados a los pueblos indígenas, con pleno respeto por sus costumbres y tradiciones. En este sentido, el Instituto del Deporte y la Recreación (Icoder) asumirá la responsabilidad de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para su implementación y llevará a cabo una evaluación anual de los resultados en el marco de sus planes de trabajo. Esto se llevará a cabo con el objetivo de garantizar

⁹ ARTÍCULO 1º. Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural.

¹⁰ ARTÍCULO 76.- El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales.

¹¹ ARTÍCULO 89- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico. (...).



la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los deportes convencionales y promoción de sus juegos deportivos indígenas según su cosmovisión.

Dicha medida se aplicará por un plazo de diez años, contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

El deporte y la recreación son derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, así lo consagra el segundo párrafo del artículo 89, al resguardar lo siguiente:

"Artículo 89-

(...)

Todas las personas tienen derecho al deporte, a la educación física y a la recreación. El Estado garantizará este derecho, promoverá su universalización como medio eficaz para mejorar la salud y la calidad de vida de la población y apoyará el desarrollo de las distintas disciplinas deportivas en todos los niveles."

Siendo que la Constitución establece el deber del Estado de garantizar este derecho, la tarea de promover, apoyar y estimular la práctica individual y colectiva del deporte y la recreación le ha sido atribuida al Instituto del Deporte y Recreación (ICODER), entidad semiautónoma, cuyas acciones se deben enfocar en propiciar el desarrollo del deporte y la recreación en todo el país¹².

En este sentido, la medida que se plantea en el artículo 5 del texto dictaminado, se ajusta al deber que tiene el Estado de garantizar este derecho fundamental a toda la población, y **por ende la responsabilidad que se le asigna al ICODER para coordinar acciones interinstitucionales a promover el deporte y la recreación en los pueblos indígenas resulta viable, y apegada al mandato constitucional supra indicado.**

ARTÍCULO 7-Programas para las mujeres indígenas

Establece que el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) deberá incorporar en sus programas existentes, o por medio de nuevos programas, las acciones afirmativas específicas relativas a la participación política, la autonomía económica y el acceso a la salud para las mujeres indígenas, y medir sus resultados.

¹²Ley N°7800: Artículo 1°—Se crea el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, en adelante el Instituto, como institución semiautónoma del Estado, con personalidad jurídica propia e independencia administrativa. Las siglas del Instituto serán Icoder.

El fin primordial del Instituto es la promoción, el apoyo y el estímulo de la práctica individual y colectiva del deporte y la recreación, tanto convencional como adaptado, de las personas habitantes de la República, actividad considerada de interés público por estar comprometida la salud integral de la población.

Para tal efecto, el Instituto debe orientar sus acciones, programas y proyectos a promover, fortalecer y garantizar la participación de las organizaciones privadas relacionadas con el deporte y la recreación, dentro de un marco jurídico regulatorio adecuado, en consideración de ese interés público, que permita el desarrollo del deporte y la recreación, así como de las ciencias aplicadas, en beneficio de las personas deportistas en particular y de Costa Rica en general.



Esta medida se aplicará por un plazo de diez años, contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Al igual que en el caso del artículo 4, la medida y responsabilidad que impone esta norma al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), **no vulnera su autonomía**¹³, primeramente, porque la norma está redactada de modo general, y deja al arbitrio del propio INAMU la concreción de cuáles serán las acciones afirmativas para las mujeres indígenas, en las áreas política, económica y de acceso a la salud.

Además, porque dicha tarea ya forma parte de las competencias atribuidas a este ente, así como parte de los fines de este Instituto se encuentra el de *"d) Propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos, en condiciones de igualdad y equidad con los hombres."*¹⁴ Para cuyo cumplimiento tiene la atribución de *"a) Elaborar, promover y coordinar la ejecución y el seguimiento de políticas públicas dirigidas a la promoción de las mujeres y la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres."*¹⁵

De manera que dicha tarea ya se encuentra inmersa como parte de las funciones y atribuciones a cargo del INAMU, el cual, a su vez, debe orientar sus acciones para garantizar los derechos de todas las mujeres de los pueblos indígenas, a través de sus diferentes políticas.

ARTÍCULO 8-Programas de conectividad en zonas indígenas

Indica que en virtud de los principios, fines y definiciones contenidos en la Ley General de Telecomunicaciones, N°8642, que asegura a todas las personas el acceso universal y la promoción de una política permanente de solidaridad social en lo referente a las telecomunicaciones, el Estado, entes y órganos públicos con competencia en la materia diseñarán, financiarán, dirigirán y operarán planes, proyectos, programas específicos e instalaciones que aseguren a los pueblos indígenas su derecho fundamental de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas.

El contenido del artículo remite a la Ley N°8642, para establecer como responsabilidad del Estado y sus instituciones con competencia en materia de telecomunicaciones, la tarea de diseñar, financiar, dirigir y operar planes, proyectos y programas para garantizar el acceso a la información y la difusión de información e ideas de las personas de los pueblos indígenas.

¹³ Ley N°7801: ARTÍCULO 1.- Naturaleza Jurídica

Transformase el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia en el Instituto Nacional de las Mujeres, en adelante el Instituto, como una institución autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

¹⁴ Inciso d) del Artículo 3 de la Ley N°7801.

¹⁵ Inciso a) del Artículo 4 de la Ley N°7801.



Es relevante recordar que el acceso a las telecomunicaciones está consagrado como un derecho fundamental, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 24¹⁶ constitucional, lo que garantiza que la institucionalidad deba cumplir a cabalidad con este acceso a todas las personas que habitan en los territorios indígenas.

Por su parte, la medida que plantea el artículo ya forma parte de los objetivos de la Ley N°8642, Ley General de Telecomunicaciones, del 04 de junio de 2008, entre los cuales se encuentran:

“ARTÍCULO 2.- Objetivos de esta Ley

Son objetivos de esta Ley:

Garantizar el derecho de los habitantes a obtener servicios de telecomunicaciones, en los términos establecidos en esta Ley.

(...)

a) Asegurar la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad del servicio de telecomunicaciones.

c) Fortalecer los mecanismos de universalidad y solidaridad de las telecomunicaciones, garantizando el acceso a los habitantes que lo requieran.

d) Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, (...).

f) Promover el desarrollo y uso de los servicios de telecomunicaciones dentro del marco de la sociedad de la información y el conocimiento y como apoyo a sectores como salud, seguridad ciudadana, educación, cultura, comercio y gobierno electrónico.

(...)

h) Incentivar la inversión en el sector de las telecomunicaciones, mediante un marco jurídico que contenga mecanismos que garanticen los principios de transparencia, no discriminación, equidad, seguridad jurídica y que no fomente el establecimiento de tributos.”(El destacado no es del original).

Como se aprecia de la norma transcrita, la Ley General de Telecomunicaciones, opera bajo un marco de resguardo de los principios constitucionales de universalidad y solidaridad por los cuales el Estado debe garantizar el acceso a las telecomunicaciones a todas las personas por igual, incluidos claro está los pueblos indígenas.

¹⁶ ARTÍCULO 24.- (...)

Toda persona tiene el derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones, y tecnologías de la información y comunicaciones en todo el territorio nacional. El Estado garantizará, protegerá y preservará este derecho.



En este sentido, la medida planteada, **la cual resulta viable**, vendría a reforzar este deber, y a enfatizar el aseguramiento del derecho de acceso a las telecomunicaciones que tienen los pueblos indígenas.

ARTÍCULO 9-Programas de salud intercultural

Indica que el Estado, entes y órganos públicos con competencia en la materia de salud diseñarán, financiarán, dirigirán y operarán planes, proyectos, programas específicos e instalaciones que aseguren a los pueblos indígenas su derecho fundamental a la salud intercultural y para ello se considerará la situación particular de las mujeres indígenas y desarrollará líneas de trabajo que promuevan su salud integral abordando sus barreras sociales, culturales, económicas y geográficas. Para ello se considerará la situación particular de las mujeres indígenas y desarrollará líneas de trabajo que promuevan su salud integral.

El derecho a la salud es una garantía constitucional que se deriva del derecho a la vida consagrado en el artículo 21¹⁷ de la Constitución Política. En referencia a este derecho humano, la Sala Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia lo siguiente:

"(...) El derecho a la salud ha sido desarrollado por esta Sala a partir de la protección constitucional a la vida, según se define en el artículo 21 de la Constitución Política, puesto que la vida resulta inconcebible si no se le garantiza a la persona humana condiciones mínimas para un adecuado y armónico equilibrio psíquico físico y ambiental. La preponderancia de la vida y de la salud, como valores supremos de las personas, está presente y señalada como de obligada tutela para el Estado, no sólo en la Constitución Política, sino también en diversos instrumentos internacionales suscritos por el país como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De tal forma, el régimen de seguridad social es también un pilar fundamental del sistema democrático nacional, al encontrar su sustento en el artículo setenta y tres de la Constitución Política. De conformidad con dicho ordinal es la Caja Costarricense de Seguro Social la institución llamada a brindar tal servicio público, debiendo instrumentar planes de salud, crear centros asistenciales, suministrar medicamentos, dar atención a pacientes entre otras cosas, para lo cual cuenta no solo con el apoyo del Estado, sino además con el aporte económico que realiza una gran parte de la población. En virtud de ello, para la adecuada protección del derecho a la salud, la Sala ha reiterado el carácter de servicio público que poseen los servicios de salud, estimando que como tal debe cumplirse en todo momento con las características de eficiencia, celeridad, simplicidad y oportunidad en la prestación de los mismos (...)."18

¹⁷ ARTÍCULO 21.- La vida humana es inviolable.

¹⁸Sala Constitucional, Resolución N°04621 – 2013, de las catorce horas treinta minutos del diez de abril de dos mil trece.



Tal como lo señalada el extracto jurisprudencial supra citado, el artículo 73¹⁹ de la Constitución Política, consagra el régimen de seguridad social, siendo la Caja Costarricense del Seguro Social la institución, por mandato constitucional, la encargada de la administración y el gobierno de los seguros sociales, y por ende la responsable de brindar y garantizar el acceso a los servicios médicos para toda la población.

A su vez, el artículo 1° de la Ley N°5395, Ley General de Salud, del 30 de octubre de 1973, establece que **“la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado”**, mientras que en su artículo 3 señala que *“todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad”*.

De manera, que resulta explícito y claro el deber que tiene el Estado de garantizar el derecho a la salud, como derecho supremo a toda la población, y por ende, asegurar su acceso a las personas que habitan en los territorios indígenas, para lo cual la institucionalidad pública debe tomar muy en cuenta los factores en torno a las condiciones geográficas, sociales, culturales y económicas de estos territorios. Así lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, al referirse al acceso a la seguridad social y los servicios médicos de la población indígena:

*“(...) Ahora bien, debido a las condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales que tienen las poblaciones indígenas, resulta contrario al principio de igualdad que se les exijan los mismos requisitos que a los asegurados ordinarios. Efectivamente, el principio de igualdad requiere un trato diferenciado cuando existe una diferencia jurídicamente relevante entre los supuestos que se conocen. En el caso de marras, la CCSS está normativamente obligada, con base en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU, a considerar las condiciones particulares de las poblaciones indígenas al momento de establecer los requisitos para el aseguramiento y la atención médica (...).”*²⁰(El destacado no es del original).

Adicionalmente, la norma bajo estudio enfatiza en que los planes, proyectos y programas en materia de salud deben basarse en la **salud intercultural**²¹, elemento

¹⁹ ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.

²⁰ Sala Constitucional, Resolución N° 11801 – 2017, de las nueve horas cinco minutos del veintiocho de julio de dos mil diecisiete.

²¹ Mediante el Decreto Ejecutivo N°33121, del 19 de abril del 2006, se creó el Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas CONASPI, como órgano asesor y de consulta del Ministro de Salud en materia de salud indígena. Como parte de sus funciones, en su artículo 6 se establecen las siguientes: (...) **c) Promover, asesorar y apoyar la organización y gestión de planes, programas, proyectos y acciones específicas, dirigidos a mejorar la salud y la calidad de vida de los pueblos indígenas, respetando sus diferencias culturales y necesidades específicas, en apoyo a las estrategias formuladas en la Política Nacional de Salud para los pueblos indígenas.** d) Promover el



de suma relevancia que se vincula directamente con las obligaciones que impone el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que en este sentido establece lo siguiente:

“Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

(...)” (El destacado no es del original).

En relación precisamente con la norma supra transcrita y haciendo énfasis en el deber del Estado de adecuar los servicios de salud a la realidad social y cultural de las poblaciones indígenas, la Sala Constitucional indicó lo siguiente:

“Efectivamente, tal obligación conlleva la necesidad de que la CCSS tome medidas adecuadas para que los servicios médicos brindados a las poblaciones indígenas sean adaptados a sus necesidades particulares. Más aún, su administración y planeamiento debe ser coordinado con las poblaciones interesadas.

Además, indica la Convención que “... gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.” (...). La transcripción anterior se traduce en una obligación del Estado por hacer el servicio de salud accesible para las poblaciones indígenas. Lo mismo se desprende de la Declaración de la ONU: “Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.” **Si bien un servicio de salud puede ser geográficamente accesible, será materialmente inaccesible si el Estado no emprende acciones positivas para informar a los pueblos indígenas y coordinar con ellos, de manera que el servicio de salud se adapte y sea progresivamente más congruente con su realidad socioeconómica, cultural y antropológica.**” (El destacado no es del original).

Conforme con lo señalado, resulta claro que el Estado tiene una obligación ineludible de garantizar el derecho a la salud a las personas pobladoras de los

desarrollo de un modelo de atención específico para la población indígena e indígena migrante, con criterios de calidad, e interculturalidad (...).



territorios indígenas, y por ende debe adaptar los servicios médicos que se prestan a las necesidades particulares de estas poblaciones, prestando especial atención a las mujeres indígenas, quienes históricamente han enfrentado múltiples barreras para acceder a una atención médica integral. **Establecido lo anterior la norma resulta viable.**

Como un aspecto estrictamente de técnica legislativa, las últimas dos líneas del artículo repiten parte de su contenido.

ARTÍCULO 10-Programas de vivienda según su cosmovisión

Establece que el Estado, entes y órganos públicos con competencia en la materia de vivienda diseñarán, financiarán, dirigirán y operarán planes, proyectos, programas específicos e instalaciones que aseguren a los pueblos indígenas su derecho fundamental a una vivienda digna basada en su cosmovisión y estructura familiar. Los planes, proyectos y programas considerarán de manera especial a las mujeres indígenas jefas de hogar.

El derecho fundamental de acceso a la vivienda digna y adecuada se desprende del artículo 65 de la Constitución Política, el cual expresamente indica que *"El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador."*

Respecto a este derecho fundamental, la Sala Constitucional ha señalado expresamente lo siguiente:

*"Los derechos sociales o prestacionales deben ser, según los imperativos del Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos, objeto de un desarrollo progresivo, de manera que las autoridades nacionales o poderes públicos deben adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, posibilidades y capacidades, para garantizar su goce y ejercicio efectivos. **Tal desarrollo progresivo, obviamente, también, es predicable de uno de los clásicos derechos prestacionales como el de la vivienda adecuada y digna.** (...) Ahora bien, el derecho fundamental a la vivienda no implica el de reclamar, por los mecanismos de garantía de estos derechos, que se suministre una solución habitacional individual e inmediata, ya que la responsabilidad y decisión de destinar una determinada cantidad de recursos públicos a ese fin y de distribuirlos de la manera más equitativa y eficiente posible es, primero que nada, política. Eso sí, dentro del contexto de los programas políticamente establecidos de provisión de vivienda a las personas de escasos recursos, ellas pueden reclamar, como en este caso, que su implementación se rija por parámetros de igualdad y que exista consecuencia entre el objetivo fijado de satisfacer este derecho fundamental y los medios dispuestos para alcanzarlo. **En el caso costarricense, el legislador ha seleccionado diversas formas para dar cumplimiento al mandato constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de proveer a las personas de hogar digno, cuando por ellas mismas no puedan lograrlo, entre los que se encuentra la atribución a un Ministerio de la materia concreta de vivienda y la creación de entes***



públicos especializados en el tema, como son el Banco Hipotecario de la Vivienda o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo...".²²(El destacado no es del original).

Si bien la norma, tal cual se plantea resulta muy general, conviene indicar que las instituciones públicas responsables del sector vivienda son el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), como órgano de la Administración Central, encargado de emitir las políticas y directrices, en función de las necesidades y demandas de los distintos estratos socioeconómicos, con el propósito de facilitar el acceso a viviendas.

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el cual tiene como finalidad orientar sus acciones hacia el bienestar económico y social de las familias costarricenses mediante el acceso a una vivienda adecuada, debiendo priorizar la situación de las personas con menores recursos, **tanto en las ciudades como en el campo**²³, además, planifica el desarrollo urbano y comunal, promoviendo el uso eficiente de la tierra, y adecuar sus planes y estudios a los programas nacionales de desarrollo económico y social.

Así como el Banco Hipotecario de la Vivienda, ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el cual administra subsidios y financiamiento para la vivienda, y que entre sus objetivos esenciales *"promover la atención prioritaria de las personas en condición de pobreza y pobreza extrema, en especial de los habitantes de aquellos distritos con mayores índices de pobreza..."*²⁴.

De manera que dichas instituciones serían las responsables de diseñar, financiar y dirigir las acciones y medidas enfocadas en propiciar condiciones favorables de acceso a vivienda digna para las personas que así lo requieran en los territorios indígenas, bajo el marco del respeto de sus tradiciones y costumbres.

Ahora bien, un elemento que repercute en el acceso a la vivienda digna para la población indígena es el de la propiedad, la tenencia de la tierra y la recuperación de sus territorios, sobre lo cual el Convenio 169 establece en su artículo 14 la responsabilidad que tiene los gobiernos de tomar las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

En ese sentido, se encuentra vigente el Plan Nacional de Recuperación de Territorios Indígenas de Costa Rica, a cargo del Instituto de Desarrollo Rural (INDER)²⁵, el cual *"responde a un gran esfuerzo articulado con miras a resolver una*

²² Sala Constitucional, Resolución N° 07222 – 2016, a las nueve horas veinte minutos del veintisiete de mayo de dos mil dieciséis.

²³ Inciso c) del Artículo 4 de la Ley N°1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU, del 24 de agosto de 1954.

²⁴ Inciso j) del Artículo 5 de la Ley N°7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), del 13 de noviembre de 1986.

²⁵ Decreto Ejecutivo N°42250, Declara de interés público el "Plan Nacional para la Recuperación de Territorios Indígenas de Costa Rica", del 13 de marzo del 2020.



deuda histórica de casi 40 años con los pueblos indígenas costarricenses", que se encuentra operativo desde el año 2016 y que actualmente sigue en ejecución.

En resumen, la responsabilidad del Estado en propiciar y garantizar el derecho a la propiedad, así como el acceso a vivienda digna de las personas pobladoras de territorios indígenas, resulta ineludible, y por ello efectivamente las instituciones responsables, deben abocarse a cumplir con las obligaciones que, en esta materia, imponen al Estado tanto instrumentos internacionales como el Convenio 169, así como la propia Constitución Política, **y es por ello que la norma bajo estudio resulta viable.**

Adicionalmente, resulta positivo el enfoque de la norma en torno a la priorización en la atención de las mujeres indígenas jefas de hogar, quienes históricamente han enfrentado mayores barreras y dificultades para acceder a un crédito para vivienda, por lo cual es inexcusable la necesidad de establecer estrategias y mecanismos que aseguren el ejercicio efectivo de sus derechos.

ARTÍCULO 11-Programas de seguridad

Indica que el Estado, entes y órganos públicos con competencia en la materia de migración y seguridad diseñarán, financiarán, dirigirán y operarán planes, proyectos, programas específicos e instalaciones que aseguren a los pueblos indígenas la protección de su integridad personal y de su propiedad. Para ello considerará la situación particular de las mujeres indígenas y desarrollará líneas de trabajo que proteja su integridad personal y colectiva.

La norma aborda la responsabilidad del Estado y su institucionalidad en dos ámbitos que, aunque diferenciados, se complementan entre sí, por un lado, alude a la seguridad, entendida como seguridad ciudadana, derecho fundamental de todas las personas por igual, el cual comprende la protección de las personas, sus familias y sus bienes.

En este aspecto, el Ministerio de Seguridad Pública, es el órgano encargado de velar por la seguridad, tranquilidad y el orden público de toda la ciudadanía, y por ende llamado a desplegar de manera constante y articulada, sus acciones para garantizar el ejercicio pleno de estas garantías en todas las comunidades del país.

En cuanto a la migración, el Convenio 169, establece el derecho de las personas indígenas inmigrantes por razones de trabajo a gozar de la protección que confieren la legislación, a ser informados y garantizados sus derechos laborales²⁶.

Adicionalmente, la Ley N°9710, Protección del desarrollo a la nacionalidad costarricense de la persona indígena transfronteriza y garantía de integración de la persona indígena transfronteriza, del 09 de agosto del 2019, establece una serie de regulaciones cuyo objetivo es *"crear y regular procedimientos especiales para*

²⁶ Artículo 20, inciso 3), sub inciso a).



dotar, a la persona indígena transfronteriza, de un acceso pleno a su derecho a la nacionalidad costarricense", cuya aplicación corresponde a la Dirección General de Migración y Extranjería y al Registro Civil.

Adicionalmente, la norma bajo estudio enfatiza en la situación de las mujeres indígenas y la necesidad de proteger su seguridad e integridad personal, aspecto de suma relevancia ante la violencia que históricamente han enfrentado las mujeres de todos los sectores sociales y regiones del país. Bajo ese contexto las acciones por parte del Estado y su institucionalidad deben ser concretas, permanentes y enfocadas en erradicar los patrones de violencia de género y garantizar la vida, la seguridad y la dignidad de las mujeres.

Establecido lo anterior, la norma bajo estudio **resulta viable**.

Como un aspecto de técnica legislativa, el epígrafe del artículo requiere reformularse para que identifique su contenido, por lo que se sugiere "programas de seguridad y migración".

IV. VINCULACIÓN DEL PROYECTO EN MATERIA DE GÉNERO

El proyecto de ley bajo estudio se vincula con instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos de las mujeres, específicamente con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belem Do Pará", así como el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Sobre los derechos de las mujeres indígenas, la Recomendación N°39 del Comité CEDAW, señala expresamente lo siguiente:

"La discriminación interseccional contra las mujeres y las niñas indígenas debe entenderse en el marco de la naturaleza multifacética de su identidad. Ellas se enfrentan a la discriminación y a la violencia de género cometidas con frecuencia por actores estatales y no estatales. Estas formas de violencia y discriminación están muy extendidas y a menudo quedan en la impunidad. Las mujeres y las niñas indígenas suelen tener un vínculo y una relación inextricables con sus pueblos, tierras, territorios, recursos naturales y cultura. Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 y otras disposiciones pertinentes de la Convención [CEDAW], las medidas, la legislación y las políticas del Estado deben reflejar y respetar la identidad multifacética de las mujeres y las niñas indígenas. Los Estados partes también deben tener en cuenta la discriminación interseccional que experimentan las mujeres y las niñas indígenas por razón de factores como el sexo, el género, el origen, la condición o la identidad indígenas, la raza, el origen étnico, la discapacidad, la edad, el idioma, la situación socioeconómica (...)".²⁷

²⁷CEDAW, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas, del 31 de octubre de 2022. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no39-2022-rights-indigeneous>



Conforme con lo anterior, Costa Rica ha adquirido diversos compromisos en relación con instrumentos internacionales que reafirman la responsabilidad del Estado de tomar medidas y acciones positivas para garantizar los derechos humanos y fundamentales de las mujeres indígenas.

Por ello, es que las políticas públicas y la legislación deben abordarse con perspectiva de género y tomar en cuenta la cosmovisión y el vínculo con los territorios, las costumbres y el respeto por las tradiciones de las mujeres indígenas, aspectos que se encuentran contemplados en la propuesta de ley bajo estudio, no obstante, la aplicación de estas acciones afirmativas no son más que la respuesta efectiva a esa responsabilidad del Estado de desarrollar acciones concretas, integrales y sostenibles que reconozcan y aseguren el disfrute de los derechos más fundamentales como la salud, la educación, la vivienda, la cultura, así como la protección de la vida, la seguridad y la dignidad humana.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- Con base en el análisis realizado, se concluye que la propuesta de ley bajo estudio resulta viable para su integración al ordenamiento jurídico, con ese fin se ha realizado observaciones para que dicha integración no encuentre obstáculo legal ni de constitucionalidad.
- En apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica, se reitera la necesidad de aplicar al proyecto las observaciones de fondo y forma que fueron señaladas en el análisis de los artículos 5, 9 y 11.
- Las acciones afirmativas que plantea la propuesta aquí analizada, responden a los compromisos adquiridos por el Estado de garantizar los derechos humanos y fundamentales de las personas pobladoras de territorios indígenas, asegurando su acceso a la salud, la educación, el empleo, el respeto y preservación de su cultura, el deporte y la recreación, el acceso a las nuevas tecnologías, la vivienda digna y la seguridad.
- Las acciones afirmativas deben ser diseñadas y ejecutadas con pleno respeto a la cosmovisión de los pueblos indígenas, incorporando la perspectiva de género con enfoque interseccional, que permitan atender y erradicar las barreras, dificultades y múltiples formas de discriminación que históricamente han enfrentado las mujeres de estos territorios.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Los aspectos sobre técnica legislativa fueron señalados como parte del análisis del articulado del texto dictaminado.



VII. PROCEDIMIENTO

7.1 Votación

Según se establece en el artículo 119 de la Constitución Política, esta iniciativa requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

7.2 Delegación

El proyecto de ley **SI puede ser delegado** en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, **por no encontrarse** dentro de los supuestos de excepción establecidos en el párrafo tercero del artículo 124²⁸ de la Constitución Política.

7.3 Consultas

Obligatorias

- Todas las Instituciones Autónomas del Estado²⁹
- Todas las Municipalidades del País
- Consejo Superior de Educación³⁰
- Todas las Asociaciones representantes de las poblaciones Indígenas del país.³¹

²⁸ Artículo 124.- (...)

No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.
(...).

²⁹ El articulado del proyecto impone diversos deberes en forma general y otros específicos que deben cumplir las distintas Instituciones Autónomas del del Estado.

³⁰ Los contenidos del artículo 2 se enmarcan dentro de las potestades del CONESUP

³¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio Internacional N° 169 de la OIT, se debe consultar a las comunidades o los pueblos indígenas de toda medida legislativa que pueda afectarles. Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado mediante la Ley N° 7316 del 03 de noviembre de 1992, Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado por la Ley N° 7416 del 30 de junio de 1994, Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y protección de áreas silvestres y prioritarias en América Central, ratificado mediante Ley N° 7433 del 14 de septiembre de 1994, el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, aprobado mediante la Ley N° 7549 del 22 de septiembre de 1995, Ley N° 5251 del 11 de julio de 1973, Ley N° 6172 del 29 de noviembre de 1977, Ley N° 7225 del 19 de abril de 1991, Ley N° 7426 del 23 de agosto de 1994, Ley 7623 del 11 de septiembre de 1996, Ley N° 7788 del 30 de abril de 1998 y Ley 7878 del 27 de mayo de 1999.



VIII. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.

Leyes

- Ley N°6172, Ley Indígena, del 29 de noviembre de 1977.
- Ley N°7316, Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del 03 de noviembre de 1992.
- Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 02 de mayo de 1978.
- Ley N°10.120, Acciones afirmativas a favor de las personas afrodescendientes, del 02 de febrero del 2022.
- Ley N°6868, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), del 06 de mayo de 1983.
- Ley N°3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, del 13 de enero de 1965.
- Ley N° 4788, Crea el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, del 05 de julio de 1971.
- Ley N°7800, Crea Instituto del Deporte y Recreación (ICODER) y su Régimen Jurídico, del 30 de abril de 1998.
- Ley N°7801, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, del 30 de abril de 1998.
- Ley N°5395, Ley General de Salud, del 30 de octubre de 1973.
- Ley N°1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU, del 24 de agosto de 1954.
- Ley N°9710, Protección del desarrollo a la nacionalidad costarricense de la persona indígena transfronteriza y garantía de integración de la persona indígena transfronteriza, del 09 de agosto del 2019
- Ley N°7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), del 13 de noviembre de 1986.

Decretos

- Decreto Ejecutivo N°33121, Crea Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas, del 19 de abril del 2006.
- Decreto Ejecutivo N°42250, Declara de interés público el "Plan Nacional para la Recuperación de Territorios Indígenas de Costa Rica", del 13 de marzo del 2020.



Jurisprudencia Constitucional

- Sala Constitucional, Resolución N° 03289-2021 de las nueve horas treinta minutos del diecinueve de febrero del dos mil veintiuno.
- Sala Constitucional, Resolución N° 06549 – 2018, de las doce horas y cinco minutos de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho.
- Sala Constitucional, Resolución N° 04621 – 2013, de las catorce horas treinta minutos del diez de abril de dos mil trece.
- Sala Constitucional, Resolución N° 11801 – 2017, de las nueve horas cinco minutos del veintiocho de julio de dos mil diecisiete.
- Sala Constitucional, Resolución N° 07222 – 2016, a las nueve horas veinte minutos del veintisiete de mayo de dos mil dieciséis.
-

Proyectos Similares en la Corriente Legislativa³²

- Expediente N°22.629, Ley de acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, archivado con dictamen negativo de mayoría en fecha 10 de febrero del año 2023.
- Expediente N°22.706, Ley de acciones afirmativas a favor de las personas afrodescendientes, generó la Ley N°10.120, del 02 de febrero del 2022.

Informes del Departamento de Referencias, Estudios y Servicios Técnicos:

- AL-DEST- IIN -009 -2022, Informe Integrado sobre el Expediente N°22.629, Ley de acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, elaborado por Tatiana Arias Ramírez y Paúl Benavides Vílchez, supervisado por Cristina Ramírez Chavarría y Gastón Vargas Rojas, Jefes de Área, Autorizado por Selena Repeto Aymerich, directora a.i., de fecha 16 de junio del año 2022.
- AL-DEST- IJU -287-2021, Informe Jurídico sobre el Expediente N°22.706, Ley de Acciones Afirmativas a favor de las personas afrodescendientes, elaborado por Víctor Emilio Granados Calvo, revisado por Sylvia Solís Mora, autorizado por Fernando Campos Martínez, director, de fecha 24 de noviembre del 2021.

*Elaborado por: aqa
Supervisado por: crch
Autorizado por: fcm
/ *Isch//21-09- 2025
c. archivo//D/S/SIL*

³²Antecedentes recopilados por Tonatiuh Solano Herrera, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

