

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA A LOS ARTÍCULOS 110, 121 INCISO 9, 143 Y 151 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EXCLUSIÓN DE LOS DELITOS SEXUALES DE LA
APLICACIÓN DE LA INMUNIDAD**

**ÁLVARO RAMÍREZ BOGANTES
Y OTRAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N. °25.825

PROYECTO DE LEY

REFORMA A LOS ARTÍCULOS 110, 121 INCISO 9, 143 Y 151 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EXCLUSIÓN DE LOS DELITOS SEXUALES DE LA APLICACIÓN DE LA INMUNIDAD

Expediente N. °25.825

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La necesidad de levantar el fuero de improcedibilidad penal de los miembros de los Supremos Poderes, previo a someterlos a la jurisdicción penal, proviene de una costumbre histórica que nació en Inglaterra desde la época de la lucha entre el Parlamento y la Corona en el siglo XVII; precisamente con el objetivo de proteger a los parlamentarios de eventuales abusos del monarca.

En 1689, se dictó el Bill of Rights. Después de la Revolución Gloriosa, el Parlamento inglés estableció tres garantías:

- a) Libertad de expresión para que ningún diputado pudiera ser arrestado, demandado o procesado por lo que dijera o votara en el Parlamento contra el Rey Carlos I, quien ordenaba el encarcelamiento de estos cuando lo criticaban.
- b) Libertad de acceso, para que el rey no pudiera impedir que el Parlamento se reuniera.
- c) Libertad frente arrestos, para que los diputados no pudieran ser detenidos por deudas civiles mientras duraran las sesiones. Lo anterior perseguía el objetivo de que el monarca no los encarcelara, impidiendo el ejercicio de su cargo.

En el siglo XIX estos institutos se importaron a América Latina para evitar que el presidente pudiera usar la policía/jueces para callar opositores. Se trataba de garantizar que los legisladores pudiesen ejercer sus funciones, en particular la de control político, sin temor a sufrir represalias de índole penal o civil por sus expresiones.

En Costa Rica esto se incorporó en la Constitución de 1871 y luego se mantuvo en la Constitución vigente desde 1949.

En ese sentido, nuestra Carta Magna otorga a los miembros de los Supremos Poderes un fuero de improcedibilidad penal. A nivel procesal, esto implica que la Asamblea Legislativa debe autorizar su juzgamiento y ponerlos a disposición de la Corte Suprema de Justicia, lo cual requiere de una votación por mayoría calificada. De lo expuesto anteriormente se desprende con claridad que el fuero constitucional no fue concebido como un mecanismo de protección incondicional o personal de la persona funcionaria frente a cualquier proceso penal. Su razón histórica es evitar que el ejercicio independiente de un cargo público sea entorpecido por denuncias penales infundadas, motivadas por revancha política o por el interés de neutralizar a un adversario. Es, en esencia, una garantía institucional frente a la persecución política, no un salvoconducto personal frente a la justicia.

No obstante, en la práctica este mecanismo ha sido operado como escudo personal para las personas funcionarias que gozan del fuero, aún en casos que no guardan relación con el ejercicio de sus cargos. El fuero estrictamente fue creado para no entorpecer la operatividad de la persona frente a sus funciones, pero este mecanismo de defensa ha ido excediendo espacios, cruzándose con una defensa propia de la persona funcionaria, dejando de lado el propósito con el que fue concebido.

Por estas razones, la presente iniciativa de reforma parcial a la Constitución Política tiene como objetivo que el fuero de improcedibilidad penal no cubra los procesos penales por abuso sexual, acoso sexual o cualquier otro delito de naturaleza sexual delitos sexuales

Estos delitos no se cometen en el “ejercicio del cargo”, específicamente en cuanto a la Constitución misma se refiere de la práctica del ejercicio de la función pública. Estos actos se cometen en perjuicio de la integridad, la libertad y la dignidad de una persona, y quien los comete se ampara en el poder, el prestigio o la investidura que

ese cargo le confiere frente a su víctima. Es precisamente esa asimetría de poder, la que facilita el abuso y, después, dificulta la denuncia.

Casos ocurridos dentro de la propia Asamblea Legislativa han evidenciado esta falla: procesos disciplinarios internos que se diluyen, denuncias que se archivan con el cambio de administración legislativa, y víctimas que deben enfrentar, además de la revictimización propia de cualquier denuncia por violencia sexual, la carga adicional de litigar primero una votación política de 38 diputados y diputadas antes de que un tribunal de justicia pueda conocer los hechos. El mensaje institucional que esto envía, a las víctimas, a la ciudadanía y a los propios funcionarios es que la investidura pesa más que el derecho de la víctima a la justicia.

Sumado a lo anterior, es importante considerar que los casos por abuso se deben abordar con la mayor prontitud posible por la naturaleza misma de la manera en la que estos procesos se resuelven. Sin embargo, los casos conocidos tienden a depender de una memoria anecdótica y una constante revictimización que afectan a la persona violentada.

No se puede desconocer que, en Costa Rica, los delitos sexuales afectan especialmente a las mujeres y a la niñez. Así lo demuestran los datos del Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia del Poder Judicial. Para el período 2024, los delitos de abusos sexuales contra personas menores de edad y violación fueron los más denunciados, sumando más de 9.000 denuncias entre ambos ilícitos. Esta situación se repite para los períodos 2020, 2021, 2022 y 2023.

Cuando se observan las sentencias emitidas para el mismo año, el delito de abuso sexual contra personas menores de edad es el que registra la mayor cantidad, con un 51% del total. De estas, la mayoría son resoluciones condenatorias. Así mismo, la mayor cantidad de personas ofendidas por estos delitos la representan las

mujeres. Para 2024, se registraron 15.562 mujeres ofendidas por ilícitos de naturaleza sexual, lo que representa un 87% del total.

Esta afectación particular sobre las mujeres y las personas menores de edad debe remitir necesariamente a las obligaciones especiales de protección que Costa Rica tiene en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En primer lugar, el artículo cuarto de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belém do Pará”, establece que todas las mujeres tienen el derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; señalando expresamente en sus inciso g) lo siguiente:

“g) el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; (...)”

El artículo 7 del mismo instrumento señala deberes de los Estados en materia de violencia contra las mujeres entre ellas: actuar con la debida diligencia para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, velar para que sus autoridades, personas funcionarias, agentes e instituciones se comporten de conformidad con el deber de abstención de ejercer cualquier forma de violencia contra las mujeres, y tomar las medidas apropiadas, incluyendo las de tipo legislativo, para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la tolerancia o la persistencia de la violencia contra las mujeres.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 19:

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual (...)”

Con base en las normas anteriormente citadas, es posible afirmar que los deberes en materia de derechos humanos, contraídos soberanamente por el Estado

costarricense al suscribir y ratificar los tratados internacionales, ocupan un lugar preponderante en el ordenamiento jurídico. En particular, porque versan sobre derechos de poblaciones que sufren vulnerabilidades especiales frente al fenómeno de la violencia sexual. Sumado a ello, no se puede obviar que, en materia constitucional, los derechos humanos conforman un elemento esencial para la ponderación de intereses y la determinación de validez de las normas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reafirmado la importancia medular que tiene el deber de debida diligencia de los Estados frente a la violencia sexual. En la sentencia del caso **González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México**, señala:

“De todo lo anterior, se desprende que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias.”

En la sentencia **Fernández Ortega y otros vs. México**, el citado tribunal indicó:

“En otras oportunidades esta Corte ha especificado los principios rectores que es preciso observar en investigaciones penales relativas a violaciones de derechos humanos y que pueden incluir, inter alia: recuperar y preservar el material probatorio con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones, y determinar la causa, forma, lugar y momento del hecho investigado.”

Este estándar resulta particularmente importante, pues la sentencia en cuestión versó sobre un caso de violencia sexual. La necesidad de preservar el material probatorio y que este pueda ser conocido por un tribunal, pues los delitos sexuales tienen la particularidad de ser cometidos en ámbitos ocultos y en el marco de

relaciones de poder. En ese sentido, el obstáculo procesal que representa el fuero de inmunidad, lejos de proteger el ejercicio del cargo, envía un mensaje equivocado a la sociedad, revictimiza a la persona ofendida y ralentiza de manera injustificada y desproporcionada el acceso a la justicia.

Por ello el objetivo central de esta reforma es defender, no solamente a las personas víctimas de los delitos sexuales, sino también respetar la función pública misma y la necesidad real con la que fue creada esta inmunidad.

La comisión de un delito sexual no es un acto de gobierno, una decisión legislativa, una sentencia judicial, ni una función de fiscalización o control político. Por el contrario, constituye una conducta que no guarda ninguna relación con las competencias constitucionales del cargo. Por lo tanto, extender a estos delitos la misma protección política que se diseñó para proteger decisiones de Estado no sólo desnaturaliza la institución del antejuicio, sino que la convierte en un instrumento de impunidad estructural.

Excluir estos supuestos del procedimiento de levantamiento del fuero no equivale a presumir culpabilidad ni a disminuir las garantías de defensa. La persona investigada conservará el derecho a conocer los cargos, controvertir la prueba, contar con defensa técnica, recurrir las resoluciones y ser juzgada por una autoridad competente e imparcial. La reforma únicamente elimina un requisito político previo y que, tratándose de conductas sin relación con la función pública, carece de una justificación constitucional suficiente.

Por las razones anteriormente esbozadas, es posible afirmar que la violencia sexual cometidas por quienes ejercen el poder público es, sin duda, un fenómeno de enorme magnitud en sus implicaciones para la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, la protección de los derechos y el resguardo del Estado Social de Derecho. Es por esta misma razón que se propone que el fuero constitucional no

opere en los casos de aquellas personas funcionarias que han sido acusada de cometer un delito sexual.

La reforma no busca eliminar el fuero, pues la Constitución Política es clara en que este mecanismo es esencial para proteger la independencia de funciones de la persona jerarca frente a persecuciones políticas. Lo que verdaderamente propone es una estricta excepción respecto a delitos sexuales, estableciendo que estos queden fuera del procedimiento de antejuicio que debe realizar la Asamblea Legislativa.

De este modo, ante acusaciones formales del Ministerio Público, la persona funcionaria conllevará un proceso judicial ordinario con todas las garantías del debido proceso que le son otorgadas a cualquier ciudadano. Es importante recalcar que la reforma misma no busca inhabilitar a la persona jerarca de seguir ejerciendo dentro de su cargo la función pública, tampoco implica una sanción laboral ni una amonestación, sino que la autoridad competente pueda continuar su investigación y determinar la culpabilidad ante conductas de delitos sexuales cometidas por una persona miembro de los Supremos Poderes, sin que para ello aplique su inmunidad.

Esta reforma y su objetivo central buscan marcar un precedente en Costa Rica en defensa de las víctimas de abuso sexual y de hostigamiento. Eliminando filtros políticos que puedan impedir que se dé un debido proceso y estableciendo una señal institucional inequívoca, bajo la premisa de que ningún cargo, por alto que sea, puede ser mayor al derecho de las víctimas y a que sus denuncias sean investigadas. La presente reforma busca marcar precedentes importantes para el país en materia de defensa ciudadana no solo contra la imagen simbólica de una inmunidad invencible, sino también contra una sociedad que ha silenciado a mujeres violentadas sexualmente bajo posiciones de subordinación, enfrentándose a una sociedad y, específicamente, a figuras que representan en su vida personajes con roles de poder y dominio.

Con esta iniciativa se reafirma la lucha de mujeres que han tenido una valentía imponente para hacer frente a sus victimarios, aun sabiendo que ellos están bajo posiciones de poder político y una “inmunidad” que se ha estado usando de escudo personal. Esta reforma busca acompañar a esas mujeres que han alzado la voz, que han sido violentadas bajo relaciones de poder y que aún con las implicaciones que esto conlleva han tenido el valor de hacer las denuncias respectivas. Por esta razón, Costa Rica debe asumir cualquier denuncia de violencia sexual y hostigamiento con la seriedad que amerita, con la prontitud necesaria y colocando la dignidad humana sobre cualquier fuero.

En el contexto internacional existen casos puntuales de parlamentos que buscaron levantar el fuero de funcionarios acusados por hostigamiento sexual. En el Parlamento Europeo, se dio un hecho con el eurodiputado griego Alexis Georgoulis, en el que se solicitó levantar la inmunidad del congresista por un caso de acoso sexual. En este mismo congreso, se hizo un levantamiento de inmunidad del eurodiputado Luis Alvisé Pérez. Estos ejemplos son muestra de que la inmunidad no debe convertirse en una protección frente a delitos que no guardan relación alguna con el ejercicio de la función parlamentaria y que, por respeto a las víctimas, sus denuncias deben ser procesadas en tiempos correctos y evitar en lo mayor posible una revictimización de lo vivido.

En nuestro país, en los últimos meses, se han vivido situaciones de esta magnitud pero que lamentablemente no se han abordado de forma eficaz. Muestra de esto se presentó en la legislatura 2022-2026, donde un ex diputado de la República fue acusado de hostigamiento sexual, actuando desde una posición de poder contra una subalterna, pero que, por su mismo rol dentro de uno de los Supremos Poderes, no hubo una investigación pronta para la denunciante.

El fuero, nunca fue aplicado dentro de nuestra Constitución como un patrimonio personal de quien lo ostenta; es un instrumento prestado por el pueblo para garantizar el buen funcionamiento del Estado, y como todo instrumento prestado,

debe devolverse intacto el día en que se use para un fin distinto de aquel para el que fue concedido.

Costa Rica ha demostrado, en momentos decisivos de su historia constitucional, que sabe distinguir entre la garantía que fortalece la democracia y el privilegio que la corroe desde adentro. Es por eso que las reformas que se plantean realizar a la Constitución Política de Costa Rica buscan corregir prácticas inaceptables que generan violencia de género, y menoscabo de la integridad de las personas funcionarias. Aprobar estas reformas es reafirmar que en esta República no existen jerarquías frente al dolor de una víctima, ni cargos que valgan más que su derecho a ser escuchadas por un juez.

Siendo así se plantean reformar los artículos 110, 121 inciso 9), 143, y 151 de la Constitución Política de la República con la finalidad de lograr la no aplicabilidad de la inmunidad a los jerarcas de los Supremos Poderes cuando estos se encuentren acusados por delitos sexuales, o cualquier otro delito de naturaleza sexual.

Por las razones expuestas, sometemos a consideración de las señoras y señores diputados el siguiente proyecto de reforma constitucional.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**REFORMA A LOS ARTÍCULOS 110, 121 INCISO 9, 143 Y 151 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EXCLUSIÓN DE LOS DELITOS SEXUALES DE
LA APLICACIÓN DE LA INMUNIDAD**

ARTÍCULO 1- Refórmese el artículo 110 de la Constitución Política, del 07 de noviembre de 1949, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 110.- El Diputado o la Diputada no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que la diputación así lo consienta.

Desde que la persona diputada sea declarada electa propietaria o suplente, hasta que termine su período legal, no podrá ser privada de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando la persona diputada renuncia. Sin embargo, el Diputado o Diputada que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.

La inmunidad establecida en este artículo no impedirá la investigación, persecución penal ni el juzgamiento dictado por la autoridad competente con observancia del debido proceso y de las garantías de defensa, o cuando exista resolución firme, que determine la responsabilidad de la persona denunciada por abuso o acoso sexual, o cualquier otro delito de naturaleza sexual de conformidad con la legislación aplicable. En estos casos, no se requerirá autorización

previa de la Asamblea Legislativa para el ejercicio de las acciones que correspondan.

ARTÍCULO 2- Refórmese el inciso 9) del artículo 121 de la Constitución Política, del 07 de noviembre de 1949, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

(...)

9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento.

Tratándose de delitos de abuso o acoso sexual, o de cualquier otro delito de naturaleza sexual de conformidad con las leyes vigentes, la inmunidad o fuero constitucional no impedirá la investigación penal, ni será utilizada para impedir, suspender o retrasar la ejecución de la resolución firme ni el ejercicio de las acciones administrativas, civiles o penales que correspondan conforme al ordenamiento jurídico. En estos casos, no será necesaria la declaratoria previa de formación de causa por parte de la Asamblea Legislativa para iniciar o continuar la investigación penal, sin perjuicio de la competencia de los tribunales de justicia y de las garantías del debido proceso.

(...)

ARTÍCULO 3- Refórmese el artículo 143 de la Constitución Política, del 07 de noviembre de 1949, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 143.- La función de la persona Ministra es incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público, sea o no de elección popular, salvo el caso de que leyes especiales les recarguen funciones. Son aplicables a los Ministros las reglas, prohibiciones y sanciones establecidas en los artículos 110, 111 y 112 de esta Constitución, en lo conducente.

La inmunidad o fuero constitucional de las personas ministras no impedirá la investigación penal ni el juzgamiento de delitos de abuso o acoso sexual o de cualquier otro delito de naturaleza sexual de conformidad con las leyes vigentes.

Las Vicepresidencias de la República pueden desempeñar Ministerios.

ARTÍCULO 4- Refórmese el artículo 151 de la Constitución Política, del 07 de noviembre de 1949, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 151.- El Presidente, los Vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia no podrán ser investigados ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá la investigación penal, ni el ejercicio de la acción penal por delitos de abuso o acoso sexual o de cualquier otro delito de naturaleza sexual de conformidad con las leyes vigentes.

La privación de libertad de la persona que ejerza la Presidencia de la República o las Vicepresidencias únicamente podrá efectuarse mediante

orden judicial, salvo los casos de flagrancia previstos por la ley. En todo caso deberán respetarse las garantías del debido proceso y las competencias constitucionales de la Asamblea Legislativa.

Rige a partir de su publicación.

Diputada o Diputado	Firma
----------------------------	--------------

