

DH-MU-0788-2017
03 de agosto de 2017

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Comisión Permanente Especial de la Mujer
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Aprovecho la presente para saludarle cordialmente y a la vez manifestarle que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "**LEY CONTRA EL ACOSO Y/O VIOLENCIA POLÍTICA HACIA LAS MUJERES**", expediente legislativo N° 20.308, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

El proyecto en estudio plantea un abordaje de penalización de las múltiples manifestaciones de la violencia política contra las mujeres, incluyendo el acoso político.

La Defensoría señala la inconveniencia de acudir a la criminalización de las conductas como medio para atender las necesidades planteadas por las mujeres que padecen la violencia política.

Sobre esta materia la Defensoría rindió criterio en el Expediente Legislativo número 18.719 mediante oficio número DH-MU-0491-2014 de fecha 8 de octubre de 2014, y sobre el texto sustitutivo a través del oficio número DH-MU-0715-2015 de fecha 23 de setiembre de 2015. En razón de que el nuevo texto mantiene los delitos para penalizar la violencia política, la Defensoría mantiene su criterio anterior, no comparte el abordaje y manifiesta su inconformidad con el proyecto.

2. Competencia del mandato DHR.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de las y los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Antecedentes del proyecto de ley.

Tal como se indica en la exposición de motivos, el documento se presenta nuevamente como proyecto sobre acoso y/o violencia política contra las mujeres, en razón de que el expediente legislativo número 18.719 fue archivado al vencimiento del plazo cuatrienal. Sobre el proyecto mencionado se aprobó un texto sustitutivo en la sesión 7 de la Comisión Permanente Especial de la Mujer efectuada en fecha 29 de julio de 2015, posterior a que dicha comisión realizara varias audiencias en relación con el texto original, incluida la participación de esta Defensoría en la sesión de fecha 08 de octubre de 2015, y recibiera los criterios solicitados a las instituciones, incluyendo el oficio número DH-MU-0491-2014 de fecha 8 de octubre de 2014.

En el texto se indica que los obstáculos que han impedido una efectiva implementación de las cuotas de género han generado la ausencia de condiciones de igualdad real en la participación política entre hombres y mujeres, y aún no se han modificado aspectos histórico-culturales patriarcales.

En relación con la paridad de género en materia de participación política, el texto señala que a partir de su aprobación en Francia en el año 2000, otros Estados la han introducido en sus legislaciones y se indica el ejemplo de Bélgica, España, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Túnez, Kenia y Senegal.

Se menciona el trabajo efectuado para el avance de este principio en el Consenso de Quito (2007) y del Consenso de Brasilia (2010).

También se incluye la referencia a las obligaciones estatales en relación con los derechos de las mujeres, contenidas la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en Inglés), y la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres (1954). Se menciona que según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres –institucional, económica, sexual y comunitaria- se incrementan a medida que aumenta la incursión de las mujeres en política.

La exposición de motivos indica que solamente se ha aprobado una ley similar a la contenida en el proyecto en Bolivia en el año 2012.

4. Contenidos del Proyecto de Ley.

El texto actual incluye 42 artículos y un transitorio distribuidos en tres títulos separados en los siguientes capítulos:

TÍTULO I. PARTE GENERAL

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. Formas de Violencia y/o acoso político

TÍTULO II. Delitos.

Capítulo III. Delitos de Violencia Política contra las Mujeres.

Capítulo IV. De los Delitos de Acoso Político contra las Mujeres.

Capítulo V. Circunstancias Agravantes del Delito.

Capítulo VI. Penas.

Sección I. Clases de Penas.

Sección II. Definiciones.

Capítulo VII. Sanciones para Personas Electas Popularmente o Designadas a Ocupar Cargos de Toma de Decisión.

TÍTULO III.

Capítulo VIII. Aspectos Procesales.

Capítulo IX. Modificaciones a otras Leyes.

La parte general desarrolla los objetivos y señala que además de prevenir el acoso y/o violencia política contra las mujeres por razón de género, proteger a las mujeres y sancionar las conductas, la norma tiene como propósito erradicar el acoso y/o violencia política en contra de las mujeres. También se exponen las manifestaciones de acoso y/o violencia política contra las mujeres.

En relación con la sanción penal de las conductas, se incluye un Título II que se refiere a los delitos de violencia política contra las mujeres por una parte, y por otra a delitos de acoso político contra las mujeres. En el artículo 12 se incluye el delito de "*Femicidio de una mujer política*" y en el artículo 13 el delito de "*Agresión a una mujer política*". El resto del articulado incluye delitos referidos al acoso psicológico, restricción a la autodeterminación, amenazas, daño patrimonial, y delitos contra el honor. También se incluyen circunstancias agravantes de los delitos.

El texto en estudio contiene un capítulo VI, a partir del artículo 20, dedicado a las penas para los delitos que incluye sanciones privativas de libertad, alternativas, accesorias, de inhabilitación, rehabilitación y extrañamiento.

A partir del artículo 32, el texto contiene las sanciones para las personas electas popularmente o designadas a ocupar cargos de toma de decisión, incluyendo a quienes ocupen los cargos de diputación, alcaldía, intendencia, vice alcaldía, o suplencia, regiduría propietaria o suplente, y sindicatura propietaria o suplente. También para las personas magistradas propietarias o suplentes del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones; y para personas designadas a ocupar cargos públicos o privados de toma de decisión.

Los artículos 37, 38, 39 y 40 se refieren a medidas de protección para las víctimas de violencia y/o acoso político.

El artículo 36 contempla la prohibición de conciliación durante el proceso penal y se incluye la reforma a la Ley N° 8765 o Código Electoral, en relación con la cancelación de credenciales por el delito de acoso político.

El texto incluye un artículo 42 que contempla responsabilidades de prevención para el Estado que incluyen el diseño, la implementación, el monitoreo y evaluación de políticas, estrategias y mecanismos para la atención y sanción de la violencia política contra las mujeres.

También se incluye una protección de despido para las víctimas de este tipo de violencia, quienes únicamente podrán ser despedidas por causas justificadas en el artículo 81 del Código de Trabajo, previo trámite de autorización ante la Dirección e Inspección Nacional de Trabajo.

Según el artículo 27, corresponderá al INAMU y al Ministerio de Justicia aportar a la Corte Suprema de Justicia los datos de las instituciones públicas y privadas que se encuentren acreditadas para recibir a las personas que deban cumplir la pena "cumplimiento de instrucciones". Éstas incluyen la participación en un programa orientado al control de conductas violentas y a tratamientos psicológicos y psiquiátricos y la prohibición de obtención de permisos de portación de armas.

5. Análisis del contenido del proyecto:

En consonancia con el criterio rendido sobre el texto original presentado en el expediente legislativo número 18.719 mediante oficio número DH-MU-0491-2014 de fecha 8 de octubre de 2014, y sobre el texto sustitutivo a través del oficio número DH-MU-0715-2015 de fecha 23 de setiembre de 2015, esta Defensoría estima que la normativa que contemple la prevención de toda forma de violencia y discriminación contra las mujeres, constituye una forma concreta de brindar cumplimiento a los mandatos establecidos para los Estados a través de la ratificación de la Convención Belem do Pará y de la Convención CEDAW. En ese sentido, la medida legislativa constituye una herramienta fundamental para que, en complemento con las políticas públicas respectivas, las instituciones nacionales atiendan las necesidades de las mujeres y garanticen el ejercicio pleno de los derechos a todas las mujeres.

En el caso en estudio, la norma constituye un instrumento útil para el ejercicio de los derechos de aquellas mujeres que ostentan cargos de elección popular o se encuentran designadas o postuladas a esos puestos. En ese sentido, se indicó que la norma que se apruebe debe ser un instrumento que incluya al menos los siguientes aspectos:

- *Reconozca y conceptualice la violencia política en general y el acoso político como una manifestación de este tipo de violencia.*
- *Delimite en forma clara aquellas manifestaciones de acoso político que deben ser erradicadas de los espacios laborales de las mujeres tanto en razón del ejercicio de un cargo de elección popular, como en los casos en que se accede al cargo a través de designación política.*

- Establezca mecanismos para la atención de los casos con el objetivo de detener las manifestaciones y procurar la investigación y sanción de las conductas.

En ese mismo oficio la Defensoría expuso con detalle la forma de regulación de esta materia en otros países de la región latinoamericana, que contempla la conceptualización de la violencia política y las manifestaciones de ésta, incluyendo el acoso político.

En relación con el abordaje conceptual efectuado, la Defensoría considera que el mismo es adecuado y que debe establecerse con claridad que la enumeración no constituye una lista cerrada de las manifestaciones de violencia política en razón de que pueden surgir otras formas no contempladas de manera específica en la norma.

En cuanto a la materia sancionatoria, el texto contempla la penalización de conductas para atender los objetivos propuestos en la norma incluyendo las figuras contempladas en la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres N° 8589, agregando la condición de "mujer política". (Artículos 12, 13, 14, y 15).

La Defensoría ha indicado en los oficios citados y en la comparecencia ante las señoras diputadas de la Comisión Permanente Especial de la Mujer, que no comparte el abordaje efectuado en materia sancionatoria y no considera que la penalización de las conductas sea la forma adecuada para atender este tipo de violencia, sino que se propone un abordaje disciplinario para la investigación y sanción.

Al respecto, en el oficio DH-MU-0491-2014, la Defensoría expuso lo siguiente:

"(...) La Defensoría estima que si bien las víctimas de acoso político requieren medidas tendentes a detener las conductas de las que son objeto y la sanción de las personas perpetradoras de este tipo de violencia, lo que podría ocurrir a través de denuncias penales, es preferible que la atención de las denuncias tenga un efecto inmediato a lo interno de la institución en la que se presenten, una investigación que permita la participación activa de quien denuncia y una sanción en corto plazo que permita establecer que ese tipo de conductas no son toleradas en la organización. (...)

(...) En relación con la técnica legislativa para la criminalización de las conductas, la Defensoría estima que la creación de nuevos tipos penales debe efectuarse de manera tal que lo dispuesto en la normativa no presente problemas de constitucionalidad a partir de una tipicidad abierta o poco clara que genere ese mismo efecto. La presencia de posibles vicios de constitucionalidad despoja a las normas de viabilidad y debilita su implementación.

Por otra parte, la penalización de actos en la materia específica puede referirse a conductas ya penalizadas de manera general que produce la exclusión de la especificidad, tal es el caso de las amenazas y las agresiones físicas, psicológicas y sexuales contenidas en los artículos 23 y 24, en razón de que esos tipos penales ya se encuentran vigentes en la normativa nacional. (...)"

En relación con el proyecto en estudio debe agregarse que, según lo han expuesto las participantes del estudio **"Sistematización de experiencias de acoso político que viven o han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local"**. (2010), las mujeres requieren que la violencia que padecen se detenga y no se repita, y que pueda darse un cambio en la cultura organizacional de las diferentes instancias en las que participan. Las participantes no exponen la necesidad de enviar a prisión a las personas perpetradoras de este tipo de violencia y a ello cabe agregar que si se trata de manifestaciones que atentan contra la integridad física o sexual de las mujeres, existe ya un marco legal que penaliza estas conductas.

Adicionalmente, la Defensoría reitera la necesidad de que la Comisión valore la propuesta elaborada por el grupo de trabajo conformado por profesionales de la Defensoría de los Habitantes, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Tribunal Supremo de Elecciones, a partir de la propuesta elaborada en el seno de la Plataforma de Coordinación para la Equidad de Género en el Ámbito Municipal (Plataforma Municipal). Los resultados del trabajo efectuado fueron remitidos a la Comisión Permanente Especial de la Mujer a través del oficio número **MCM-299-2014 de fecha 24 de setiembre de 2014**, y analizados en sesión con las señoras diputadas que conformaban dicha comisión en la sesión ordinaria número 15 en fecha 13 de noviembre de 2014. Se adjunta el oficio referido para su análisis.

El trabajo efectuado por la comisión técnica recoge los insumos elaborados por la Plataforma Municipal y constituye una propuesta de texto sustitutivo que contiene con detalle, el abordaje en la vía administrativa-disciplinaria, de las manifestaciones de violencia política, incluido el acoso político. En la propuesta se incluye la referencia a principios específicos del proceso, de manera similar a lo establecido en la Ley N° 7476 contra el Hostigamiento Sexual, y definiendo aspectos procesales propios de cada investidura en razón de que existe una especificidad en términos de potestad sancionatoria según cada una de las diferentes instituciones. En ese sentido, se establece cómo debe investigarse la violencia política según el puesto ocupado por la persona denunciada: diputación, ministerio, regiduría, magistratura, presidencia, etc.

El texto bajo estudio propone en el artículo 9 un procedimiento administrativo que deberá atenderse a través de las disposiciones procedimentales contenidas en la Ley N° 7476 contra el Hostigamiento Sexual. Al respecto, es importante señalar que el capítulo V de la ley citada establece principios y lineamientos en relación con el procedimiento disciplinario especial por hostigamiento sexual, pero que según dispone el artículo 5, corresponde a cada institución reglamentar el procedimiento interno como obligación de prevención de ese tipo de violencia. En ese sentido, el texto requiere mayor desarrollo en la materia disciplinaria para garantizar su plena aplicación y eficacia.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa **su inconformidad** con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados y reitera la solicitud respetuosa efectuada en el oficio DH-MU-0491-2014, en la audiencia de fecha 8 de octubre de 2014 y a través del oficio número DH-MU-0715-2015 por lo que se insta a las señoras diputadas a valorar la propuesta alternativa planteada por la comisión técnica.

Agradecida por la deferencia consultiva,


Montserrat Solano Carboni
Defensora de los Habitantes de la República



c. archivo