

PROYECTO DE LEY
CREACIÓN DE LA DEFENSORÍA ADJUNTA
DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Expediente N.° 20.006

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

A la memoria de **José Alberto Quiñónez Sánchez** (1948-2016),
para quien su mejor premio fue la sonrisa de los niños y las niñas...

La Defensoría de los Habitantes o del Pueblo -como se le llama en otros países- ha sido un elemento determinante para la efectiva protección de los derechos e intereses de una sociedad y el adecuado funcionamiento del sector público. La figura del *ombudsman* nace y se desarrolla en Suecia. Desde un inicio, la misión de este funcionario consistió en ejercer una estricta vigilancia para asegurar el cumplimiento de las leyes y las normas existentes, además de velar por que los servidores públicos cumplieran con sus obligaciones. Para lograr este cometido, dicho funcionario podía recurrir y plantear cualquier tipo de acción ante la administración o, si fuera del caso, en los tribunales de justicia.

Entre los siglos XVI y XX se fue desarrollando e incorporando la figura del defensor a los distintos ordenamientos jurídicos del mundo, entre estos en Nueva Zelanda, Francia y España, y más recientemente en los países de la región latinoamericana. En términos generales se podría decir que la Defensoría es una institución que debe llevar a cabo al menos dos tareas sustanciales: promover los derechos e intereses de todos los habitantes y controlar la estabilidad estatal y, en particular, la administrativa, mediante mecanismos y procedimientos fiscalizadores para evitar los abusos de poder¹.

Desde esa línea de acción nace, a nivel mundial, la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, como un órgano complementario de la Defensoría de los Habitantes pero ejerciendo labores de representación de este sector en particular. Su misión principal consiste en identificar las necesidades de los niños, las niñas y los adolescentes, y buscar que estas sean satisfechas. No se trata de un ente que reemplace las instancias competentes en esta materia, como es el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), sino más bien que funja como un verdadero intermediario entre el público al que sirve y la Administración Pública. En ese

¹ http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/

sentido, debe velar por que la actuación del Estado, los jefes y demás funcionarios públicos se enmarque dentro de los parámetros de legalidad, convencionalidad y respeto por los derechos humanos fundamentales que son propios de la niñez y la adolescencia.

Muchos países ya han creado defensorías de la niñez y la adolescencia como una expresión de compromiso no solo por el respeto a los derechos de las personas menores de edad, sino también como una forma de cumplir con las obligaciones internacionales derivadas del surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño².

A manera de ejemplo: el defensor noruego, creado por la Ley del Defensor de los Niños de 1981, recibió el amplio encargo de “promover los intereses de los niños frente a las autoridades públicas y privadas, y supervisar el desarrollo de las condiciones en las que crecen los niños”. El defensor sueco, creado en 1993 por la Ley para Establecer la Oficina del Defensor de los Niños, tiene el encargo de “hacer valer las necesidades, los derechos y los intereses de los niños y los jóvenes, y de asegurar que Suecia cumple con los compromisos asumidos al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”. Al defensor de los niños de Islandia, establecido en 1995 por la Ley sobre el Defensor de los Niños, se le encomendó la labor de “mejorar el destino de los niños, así como salvaguardar sus intereses, necesidades y derechos”, y conforme a dicho cometido tiene poder para investigar tanto a las organizaciones como a los individuos pertenecientes a ellas, que hayan actuado en contra de los derechos, las necesidades y los intereses de la infancia.

En Guatemala, la Constitución de 1986 creó una oficina gubernamental para investigar las violaciones de los derechos humanos y, en 1990, se constituyó una unidad específica especializada en la infancia y la familia. La unidad recibe el mandato para promover la sensibilización sobre los derechos del niño, investigar violaciones, supervisar las instituciones públicas que proporcionan servicios para la infancia e influir en la legislación para asegurar su adecuación a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Perú adoptó, en 1992, un nuevo Código del Niño y el Adolescente para asegurar la compatibilidad de la ley nacional con los principios de la Convención. Una de sus innovaciones fue la creación de la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente, cuya finalidad es defender los derechos de la infancia y la juventud ante las instituciones públicas y privadas. La Defensoría se organiza en oficinas locales que están integradas por organismos públicos y organizaciones no gubernamentales que proporcionan servicios a los niños. A finales de 1995 se habían establecido ciento treinta oficinas con estas características.

Por su parte, Costa Rica posee su propio antecedente. El 23 de setiembre de 1987, durante la primera administración del presidente Óscar Arias Sánchez, se emitió el decreto ejecutivo N.º 17733-J, en el que se creó la figura del defensor

² Innocenti Digest. El trabajo del Defensor de los Niños. Unicef, 1997.

de la infancia “con el objeto de proteger los derechos de los niños e inducir políticas, programas, proyectos, investigaciones y acciones que tiendan a mejorar la situación de los niños”. Algunas consideraciones que fundamentaron la creación de este despacho fueron que “la infancia es el bien máspreciado de la nación y que como tal merece toda la atención y protección del Estado, de sus instituciones y todos sus ciudadanos”, además de ser “necesario que la infancia cuente con una instancia propia, mediante la cual pueda dar a conocer sus necesidades, anhelos y aspiraciones y defender sus propios derechos”.

Sin embargo, en 1992, año en que se promulgó la Ley N.º 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, el defensor de la infancia desapareció y emergió un único defensor independiente. No es sino hasta 1997, con el nombramiento de la señora Sandra Pizsk Feinzilber, como defensora de los habitantes, que la Defensoría dispuso crear la Dirección de Niñez y Adolescencia, a la cual le corresponde en la actualidad: “atender, tramitar, investigar y preparar el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas, originados de las actuaciones u omisiones del sector público relacionados con los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia”.

Según lo manifiesta la propia defensora de los habitantes, Monserrat Solano Carboni, mediante el oficio DH-0266-16, con fecha 30 de mayo de 2016, la Dirección de Niñez y Adolescencia es la instancia especializada de la Defensoría de los Habitantes en materia de promoción, protección y defensa de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes del país y realiza sus labores a partir de cuatro ejes de acción:

- 1) Recepción, procesamiento y resolución de consultas, denuncias y quejas, entendidas como solicitudes de intervención.
- 2) Promoción, capacitación y difusión de los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia.
- 3) Seguimiento, revisión y reformulación de la legislación, las normas y los procedimientos institucionales en la materia.
- 4) Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de esta población.

Desde el año de su creación -continúa informando la señora defensora- y hasta la fecha del oficio antes referido, han ingresado a dicha Dirección tres mil setecientos ochenta y seis solicitudes de intervención, lo que significa que en promedio se atienden unos doscientos casos por año. Sin embargo, se desconoce el número de reclamos o quejas rechazadas, “dado que es la Dirección de Admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes la que se encarga institucionalmente de dictar las inadmisibilidades de las quejas o solicitudes de intervención”.

Así las cosas, el objeto fundamental de esta iniciativa es elevar a rango de Defensoría Adjunta de Niñez y Adolescencia a la Dirección anteriormente indicada, otorgándole poderes formales y autoridad de ley.

Las implicaciones de esta medida pueden visualizarse de diversas maneras:

- 1.- Potenciar la labor de la Defensoría de los Habitantes en asuntos de niñez y adolescencia.
- 2.- Fortalecer la protección, promoción y divulgación de los derechos e intereses de las personas menores de edad.
- 3.- Brindar atención exclusiva y especializada a los niños, las niñas y los adolescentes, sector que en este momento significa el treinta y uno por ciento (31%) de la población nacional.
- 4.- Crear lineamientos generales para la tramitación de consultas, denuncias y quejas relacionadas con violaciones a los derechos infantiles y adolescentes, por parte del Estado costarricense³.
- 5.- Fomentar la especialidad en los funcionarios encargados de atender a los niños, las niñas y los adolescentes.
- 6.- Facilitar el acceso de las personas menores de edad ante la Defensoría de los Habitantes.
- 7.- Propiciar un espacio directo en el que niños, niñas y adolescentes, según su edad y madurez, puedan ser escuchados mediante la libre expresión de sus ideas, acerca de los asuntos que los afectan en su relación con el sector público.
- 8.- Contribuir con la Defensoría de los Habitantes en su deber legal de velar por el respeto al interés superior del niño, en toda decisión pública o privada.
- 9.- Visibilizar los problemas que aquejan a la población infantil y adolescente, ubicándolos prioritariamente en la agenda pública nacional.

Lo anterior está en consonancia con las disposiciones que en esta materia precisa el ordenamiento jurídico nacional, la Constitución Política de la República y otros convenios, tratados, pactos y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos aceptados y ratificados por el Estado costarricense. Así, por ejemplo, el artículo 51 constitucional dispone que el niño tiene derecho a recibir protección especial del Estado. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, por su parte, que “la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales”; mientras que la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos disponen que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que, por su condición de menor, requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

³ Consulta es un trámite informal y directo. La denuncia se refiere a violaciones sujetas a denuncia legal (administrativa o judicial, según corresponda), mientras que la queja es el procedimiento específico para determinar la violación de derechos por parte de la administración y que culmina con recomendaciones.

Desde 1990, año en que Costa Rica incorporó a su derecho interno la Convención sobre los Derechos del Niño, ha existido la obligación jurídica y moral de reconocer a los niños, las niñas y los adolescentes como poseedores de derechos humanos fundamentales. Esto conlleva, entre otros aspectos, “que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas y las autoridades administrativas, deberá atenderse primordialmente el interés superior del niño”. En ese mismo sentido, la Ley N.º 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia, señala con absoluta claridad que “será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier otra índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad”.

Este tipo de defensorías son un instrumento nuevo y creciente, tanto así que el propio Comité de Vigilancia de los Derechos del Niño, establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, ha venido señalando reiteradamente la necesidad de que un mayor número de países establezca instituciones como estas, ya que representan un componente fundamental del proceso de control que debe acompañar el compromiso a favor de los derechos humanos fundamentales de las personas menores de edad.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los señores diputados y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**CREACIÓN DE LA DEFENSORÍA ADJUNTA
DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

ARTÍCULO 1.- Se adiciona un capítulo V al título segundo de la Ley N.º 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, de 17 de noviembre de 1992, y sus reformas; en consecuencia, se corre la numeración de los artículos subsiguientes. El texto es el siguiente:

**“CAPÍTULO V
DEFENSORÍA ADJUNTA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

Artículo 12.- Creación

Se crea la Defensoría Adjunta de Niñez y Adolescencia como órgano responsable de proteger los derechos e intereses de todas las personas menores de edad, frente a las actuaciones u omisiones del sector público. Deberá ejercer sus funciones con independencia de criterio.

Artículo 13.- Nombramiento

La Asamblea Legislativa designará, mediante mayoría absoluta de los diputados presentes, al defensor adjunto de niñez y adolescencia. Para tales efectos, el defensor de los habitantes deberá elegir a tres postulantes y remitir el listado dentro del plazo indicado en el artículo 10 de esta ley.

Artículo 14.- Requisitos

Además de reunir los mismos requisitos exigidos para el defensor de los habitantes, el defensor adjunto de niñez y adolescencia deberá acreditar idoneidad y especialización en la defensa, promoción y protección activa de los derechos de la niñez y la adolescencia. Durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelegido únicamente por un nuevo período.

Artículo 15.- Funciones

La Defensoría Adjunta de Niñez y Adolescencia tendrá las siguientes funciones:

- a) Recibir todo tipo de consulta, denuncia o queja formulada por niños, niñas y adolescentes. Las denuncias también podrán ser interpuestas por quien ejerza la representación legal de la persona menor de edad o cualquier otra persona interesada.
- b) Investigar las denuncias presentadas o tramitadas de oficio en relación con la violación de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; determinar las responsabilidades; ordenar la cesación de las violaciones ocurridas y promover las medidas o denuncias que proceden ante los órganos competentes.
- c) Realizar labores de difusión y promoción de todos los derechos humanos fundamentales del niño, la niña y el adolescente por medio de pláticas, conferencias, seminarios, foros, videos, cortos de televisión, radio y prensa escrita.
- d) Proponer reformas a procedimientos, reglamentos o leyes destinadas a hacer más eficiente la defensa de los mencionados derechos y procurar el mejoramiento de los servicios públicos atinentes a la atención de niños, niñas y adolescentes.
- e) Asesorar a las personas menores de edad y a sus familias acerca de los recursos públicos, privados y comunitarios a los que pueden recurrir para la solución de su problemática.
- f) Gestionar, a favor de los niños, las niñas y los adolescentes, la prestación de servicios por parte de la Administración Pública, a fin de hacer efectivos sus derechos.

Artículo 16.- Deberes

Comprobada la veracidad de la queja o el reclamo, el defensor adjunto de niñez y adolescencia deberá:

- a) Proteger los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes mediante acciones y recomendaciones que efectuará ante las instancias públicas competentes, a fin de garantizar el goce y el ejercicio de estos.
- b) Denunciar las irregularidades verificadas a los organismos pertinentes, quienes tienen la obligación de comunicar al defensor adjunto de niñez y adolescencia el resultado de las investigaciones realizadas.
- c) Formular recomendaciones o propuestas a los organismos públicos respecto de cuestiones objeto de su requerimiento.
- d) Informar a la opinión pública y a los reclamantes acerca del resultado de las investigaciones y acciones realizadas.

Artículo 17.- Informe anual

El defensor adjunto de niñez y adolescencia deberá rendir por escrito, la primera semana de junio, un informe de labores ante la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la

Asamblea Legislativa. Los diputados integrantes de esta comisión podrán convocar al defensor adjunto para la presentación oral del informe.

Artículo 18.- Contenido del informe

El defensor adjunto de niñez y adolescencia deberá dar cuenta, en su informe anual, de las consultas, denuncias o quejas presentadas y el resultado de las investigaciones. En el informe no deberán constar los datos personales que permitan la pública identificación de los denunciantes, así como tampoco de los niños, las niñas y los adolescentes involucrados.

Artículo 19.- Sujeción a otras normas

El defensor adjunto de niñez y adolescencia estará sujeto a lo dispuesto para el defensor de los habitantes de la República en los artículos 2, 4, 6, 9 y 12 de la presente ley.”

ARTÍCULO 2.- Se adiciona un artículo final al capítulo II del título tercero de la Ley N.º 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, de 17 de noviembre de 1992, y sus reformas; en consecuencia, se corre la numeración de los artículos subsiguientes. El texto es el siguiente.

“Artículo 32.- Procedimiento para la atención de personas menores de edad

Para la atención de personas menores de edad, la Defensoría Adjunta de Niñez y Adolescencia deberá cumplir los siguientes lineamientos:

- a)** Establecer un procedimiento diferenciado entre las consultas, denuncias y quejas relacionadas con la niñez y la adolescencia. En todo caso, este debe ser expedito y adecuado a las necesidades de los niños, las niñas y los adolescentes.
- b)** El personal encargado de recibir y tramitar las denuncias, consultas o quejas, en todas sus fases, será de la Defensoría Adjunta de Niñez y Adolescencia, el cual deberá ser especializado y estar sensibilizado en el campo específico.
- c)** Los niños, las niñas y los adolescentes tendrán acceso informal y directo, sin intermediación de sus padres o adultos, para expresar sus opiniones, consultas o quejas.
- d)** Deberá existir una consideración especial para el acceso de los niños, las niñas y los adolescentes de acuerdo con la edad, el grupo étnico, el idioma, la religión o cualquier otra condición cultural o personal.
- e)** Las denuncias sobre violación de derechos se tramitarán de acuerdo con lo establecido para los procedimientos administrativos o

judiciales del caso, para lo cual se llevará un registro de las acciones correspondientes.

f) Se realizará un procedimiento especial para la tramitación de las quejas en el marco de lo establecido del debido proceso, con las garantías sustantivas, procesales y de aplicación de las medidas, de forma similar a las ya señaladas para la Defensoría de los Habitantes de la República.

g) En la aplicación de las recomendaciones se privilegiarán los mecanismos informales, con el fin de obtener cambios y acciones inmediatas, sin detrimento de la utilización de las medidas de protección ya establecidas en el ámbito administrativo y judicial.

h) Crear un procedimiento especial para escuchar y conocer las opiniones, consultas y quejas de los jóvenes privados de libertad, mediante los mecanismos idóneos para tales condiciones.”

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I.- Tres meses después de la publicación de la presente ley en el diario oficial La Gaceta, el defensor de los habitantes deberá remitir a la Asamblea Legislativa una lista con el nombre de los tres postulantes para el cargo de defensor adjunto de niñez y adolescencia, para que se proceda a su escogencia, nombramiento y juramentación.

TRANSITORIO II.- En caso de que el funcionario que ejerza en propiedad el cargo de director o directora de la Dirección de Niñez y Adolescencia no sea incluido en la terna o no sea la misma persona la que resulte electa como defensor o defensora adjunto de Niñez y Adolescencia, su situación laboral deberá ser definida a lo interno de la Defensoría de los Habitantes, siguiendo los parámetros que sobre esta materia establece la legislación nacional.

Rige a partir de su publicación.

Lorelly Trejos Salas
DIPUTADA

27 de junio de 2016.

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Niñez, Juventud y Adolescencia.