

4 de noviembre de 2024
UNA-IEM- OFIC-454-2024

MEd. Francisco González Alvarado
Rector

Estimada señora:

Recibimos en el correo del Instituto de Estudios de la Mujer el oficio AL-CPEMUJ-0688-2024 en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 23.633, “LEY PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL DEL PROTOCOLO DE LAS 72 HORAS Y LOS EQUIPOS DE RESPUESTA RÁPIDA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DE DELITOS SEXUALES (ERRVV).

Remitimos las siguientes observaciones elaboradas por la Mag. Larissa Arroyo Navarrete, académica del IEM, para su consideración.

PRIMERO: Materia del proyecto de ley

Este criterio técnico versa sobre el texto sustitutivo aprobado al proyecto de Ley Expediente N.º 23.633, “LEY PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL DEL PROTOCOLO DE LAS 72 HORAS Y LOS EQUIPOS DE RESPUESTA RÁPIDA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DE DELITOS SEXUALES (ERRVV).

SEGUNDO: Objetivo del proyecto de ley

Este proyecto de ley tiene como objetivo principal establecer un marco jurídico obligatorio para la implementación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas Víctimas de Violación Sexual, comúnmente conocido como Protocolo de las 72 horas. La normativa busca regular los procedimientos operativos y técnicos necesarios para una respuesta integral e interinstitucional en casos de delitos sexuales, con un enfoque en la no revictimización y la protección de los derechos de las víctimas. Además, pretende articular la participación de diferentes instituciones públicas en la atención inmediata a las víctimas dentro de las primeras 72 horas de ocurrido el evento.

TERCERO: Cambios principales propuesto en este proyecto de ley

El proyecto de ley “Ley para la Institucionalización Legal del Protocolo de las 72 Horas y los Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales (ERRVV)” propone como cambios principales los siguientes:

1. **Obligatoriedad del Protocolo de las 72 Horas:** El proyecto de ley explicita que todas las instituciones públicas que brinden servicios a víctimas de delitos sexuales deben implementar de manera obligatoria el Protocolo de las 72 Horas. Esto brindaría certeza y estandarizaría los procedimientos técnicos y operativos necesarios para la atención integral e interinstitucional de las víctimas de violación sexual en las primeras 72 horas del suceso, cumpliendo la obligación del Estado costarricense de atender la violencia basada en género contra las mujeres y en particular la violencia sexual.
2. **Creación de una comisión nacional para el cumplimiento y monitoreo del Protocolo:** El proyecto de ley crea un mecanismo para el cumplimiento y monitoreo del Protocolo de las 72 Horas y, por lo tanto, de las obligaciones estatales en la materia, siendo este la comisión nacional integrada por representantes de instituciones clave, tales como el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial, entre otros.
3. **Establecimiento de servicios mínimos obligatorios:** El proyecto de ley consolida que el protocolo brinde los servicios básicos y mínimos para las víctimas, incluyendo la contención emocional, la anticoncepción de emergencia y la atención integral e interdisciplinaria que abarca el apoyo médico, judicial y psicológico como elementos esenciales en la atención de la violencia basada en género contra las mujeres en eventos de violencia sexual.
4. **Enfoque en la no revictimización y el consentimiento informado:** El proyecto de ley garantiza los principios fundamentales como la no revictimización y el consentimiento informado, destinados a proteger la dignidad y autonomía de las víctimas, para no generar un nuevo trauma en la víctima. Además, reconoce la obligación de brindar toda la información necesaria para obtener su consentimiento informado en los procedimientos a seguir.
5. **Ampliación de la coordinación interinstitucional:** El proyecto de ley impulsa la coordinación efectiva entre las distintas instituciones y con organizaciones de la sociedad civil, como una actoría esencial en la democracia, garantizando así el derecho de consulta y participación particularmente en asuntos relacionados con poblaciones históricamente vulneradas como las mujeres.

CUARTO: Sobre la coherencia entre título, objetivo y contenido

El proyecto de ley “Ley para la Institucionalización Legal del Protocolo de las 72 Horas y los Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales (ERRVV)” demuestra coherencia entre su título, objetivo y contenido. El título refleja fielmente el propósito de la ley que es establecer una base legal sólida para la implementación del Protocolo de las 72 Horas, garantizando así una respuesta integral y rápida para víctimas de delitos sexuales.

El objetivo de este proyecto, que es fortalecer y coordinar los servicios de atención a víctimas de delitos sexuales mediante protocolos específicos y la creación de equipos de respuesta rápida, se alinea claramente con el contenido legislativo. Este último detalla las obligaciones institucionales, los servicios mínimos y los principios fundamentales, como la no revictimización y la confidencialidad, necesarios para asegurar una atención adecuada y digna a las víctimas.

En conjunto, la coherencia entre el título, el objetivo y el contenido del proyecto de ley subraya la necesidad de una respuesta interinstitucional efectiva y estructurada que respete los derechos de las personas afectadas y priorice su bienestar.

QUINTO: Definición conceptual

En general, el proyecto de ley “Ley para la Institucionalización Legal del Protocolo de las 72 Horas y los Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales (ERRVV)” utiliza conceptos específicos y pertinentes que son fundamentales para su comprensión y aplicación. Sin embargo, se podría mejorar la precisión en el uso de ciertos términos para evitar ambigüedades y reforzar la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, se sugiere:

1. “Víctima”: “personas sobrevivientes de violencia sexual” en lugar de “víctimas” en ciertas secciones, para promover un lenguaje no revictimizante que reconozca la dignidad y resiliencia de las personas afectadas, de acuerdo con recomendaciones internacionales sobre derechos humanos y lenguaje inclusivo.
2. “Interseccionalidad”: Aunque el término se menciona como un principio, se debe de revisar, por lo que se amplía ampliamente sobre esto más adelante en el apartado OCTAVO.
3. “Respuesta rápida”: Sería recomendable especificar el alcance del término “respuesta rápida” en cuanto a los tiempos y tipos de respuesta esperados, para evitar interpretaciones subjetivas y asegurar que todas las instituciones cumplan con los estándares de atención urgente establecidos en el protocolo.

SEXTO: Sobre el uso del lenguaje inclusivo y no discriminatorio como acción para la igualdad

En cumplimiento a la normativa antes mencionada, es importante que la normativa costarricense haga uso consistente de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio como una acción afirmativa para promover y garantizar la igualdad y no discriminación como derecho y como principio jurídico.

Conforme a la normativa vigente, y en observancia de los principios de igualdad y no discriminación, es imperativo que la legislación costarricense adopte de manera uniforme un lenguaje inclusivo y no discriminatorio. Esto constituye una acción afirmativa que no solo promueve la igualdad como derecho fundamental, sino que también reafirma el principio jurídico de la no discriminación en todos los ámbitos del quehacer estatal. En este sentido, el proyecto de ley “Ley para la Institucionalización Legal del Protocolo de las 72 Horas y los Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales (ERRVV)” incluye un esfuerzo notable en la adopción de un lenguaje inclusivo. Este proyecto de ley responde a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, consolidando así su compromiso con la igualdad y el respeto de la diversidad en el contexto normativo costarricense.

SÉTIMO: Cumplimiento con el marco constitucional y convencional de derechos humanos

Este proyecto de ley ha sido elaborado en coherencia y armonía con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos desde una perspectiva interseccional. Parece que está cumplimiento con instrumentos normativos como la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (Ley N° 6968)¹, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém Do Pará" (Ley N° 7499)² y Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (Ley N° 4534)³. No obstante se recomienda también realizar un examen sobre los criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus correspondientes estándares de derechos humanos⁵ y las recomendaciones hechas por los distintos Comités de Derechos Humanos, para este particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ⁶ con sus recomendaciones generales ⁷ y sus observaciones y

¹ Ley N° 6968. Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=34143&strTipM=TC&lResultado=5&strSelect=sel

² Ley N° 7499. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belém Do Pará"

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24602&nValor3=0&strTipM=TC

³ Ley N° 4534. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36150&nValor3=38111&strTipM=TC

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<https://www.oas.org/es/CIDH/isForm/?File=/es/cidh/informes/tematicos.asp>

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/>

⁶ <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>

recomendaciones particulares para Costa Rica⁸, al igual que las Rondas de Evaluación Multilateral del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)^{9 10}, sus recomendaciones generales¹¹, informes hemisféricos y temáticos.¹² Por otro lado, si bien no están las recomendaciones del Examen Periódico Universal, las mismas estarán disponibles en noviembre del 2024, por lo cual es posible que se puedan integrar. Por último, es pertinente considerar el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo cual se desarrollará más adelante en el apartado NOVENO¹³ Esta no es una lista taxativa.

OCTAVO: Inclusión y uso de perspectiva interseccional

El proyecto de ley “Ley para la Institucionalización Legal del Protocolo de las 72 Horas y los Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales (ERRVV)” intenta incorporar una perspectiva interseccional en el tratamiento de la atención a sobrevivientes de delitos sexuales, reconociendo que algunos factores como se menciona en el artículo 9, en el apartado c), al mencionar necesidades específicas en poblaciones como “personas menores de edad, mujeres, personas indígenas, personas turistas extranjeras, personas con alguna discapacidad, personas adultas mayores”. Sin embargo, es importante incorporar explícitamente algunas categorías por el contexto nacional tal como el género, las condiciones sociales, económicas, etnia, edad, discapacidad, orientación sexual y la situación migratoria, en tanto las mismas afectan de manera diferenciada el acceso a los derechos y a la justicia en el país.

La inclusión de este enfoque resulta esencial para garantizar que las disposiciones de la ley respondan a las necesidades específicas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y, en consecuencia, eliminen barreras estructurales que perpetúan desigualdades. La interseccionalidad es especialmente relevante en el contexto de violencia sexual, dado que estos factores condicionan tanto la exposición al riesgo como el acceso a los servicios de protección y reparación.

⁷ Recomendaciones generales del Comité CEDAW. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>

⁸ Desgraciadamente estas no están compiladas en un solo informe pero algunas pueden ser vistas aquí <https://www.inamu.go.cr/cedaw> y aquí https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=41

⁹ <https://belemdopara.org/rondas-de-evaluacion-multilateral/>

¹⁰ <https://belemdopara.org/costa-rica/>

¹¹ <https://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp#recomendaciones>

¹² <https://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp#hemisfericos>

¹³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

No obstante, aunque el proyecto menciona el principio de interseccionalidad, se recomienda ampliar y detallar este concepto en el articulado, especificando que los servicios establecidos en el protocolo deben adaptarse a las diversas condiciones de las personas afectadas. La incorporación explícita de la interseccionalidad como criterio operativo permitirá que las instituciones involucradas aborden de manera integral y diferenciada la atención a las víctimas, reconociendo las múltiples capas de discriminación que enfrentan ciertos grupos. Asimismo, dicha precisión contribuye a una aplicación efectiva de este principio, evitando interpretaciones restrictivas y asegurando una atención que promueva la igualdad sustantiva.

NOVENO: Sobre el cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

El proyecto de ley “Ley para la Institucionalización Legal del Protocolo de las 72 Horas y los Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales (ERRVV)” se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, específicamente con el ODS 5, que promueve la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, y el ODS 16, que busca fomentar sociedades pacíficas e inclusivas, garantizando el acceso a la justicia para todos.

Es recomendable hacer explícita esta vinculación, ya que la implementación del proyecto contribuye directamente a los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por Costa Rica. El proyecto de ley busca proporcionar una respuesta rápida y coordinada ante delitos sexuales, alineándose con la meta 5.2 del ODS 5, que insta a eliminar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas en el ámbito público y privado, incluida la trata y explotación sexual. Además, el proyecto fortalece instituciones eficaces, responsables y transparentes, tal como promueve el ODS 16, mediante un sistema de respuesta rápida y coordinada que integra a diversas entidades del sector público, asegurando una atención integral que evita la revictimización de las personas afectadas.

La referencia explícita a la Agenda 2030, y a los objetivos específicos mencionados, reafirmaría el compromiso del Estado costarricense con las metas globales y proporciona una base normativa que facilita la rendición de cuentas en derechos humanos y desarrollo sostenible. Incorporar este marco en el texto legislativo ofrece lineamientos claros para que los responsables del protocolo midan su efectividad en términos de igualdad, justicia y desarrollo inclusivo.

DÉCIMO: Sobre la asignación de recursos para el cumplimiento de las obligaciones en este proyecto de ley

El proyecto de ley “Ley para la Institucionalización Legal del Protocolo de las 72 Horas y los Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales (ERRVV)” constituye un avance significativo para la respuesta institucional coordinada y efectiva ante delitos sexuales. No obstante, es fundamental que la ley disponga de manera explícita los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para su implementación, así como las entidades responsables de dicha asignación, para asegurar el cumplimiento efectivo de sus objetivos. Actualmente, el proyecto menciona la necesidad de que las instituciones involucradas adopten las disposiciones y servicios requeridos por el protocolo, pero no detalla con precisión la fuente o modalidad de financiamiento para los recursos adicionales que esta labor exige. La falta de especificidad en cuanto a los recursos puede llevar a que las instituciones responsables aleguen limitaciones presupuestarias que obstaculicen la implementación o generen demoras en la ejecución de las disposiciones establecidas.

Se recomienda, por tanto, que el proyecto de ley incluya una disposición expresa sobre la asignación de recursos, indicando de manera clara si estos serán provistos a través del presupuesto ordinario de las instituciones involucradas o si se requerirá una partida presupuestaria especial, tal como lo contempla el artículo 176 de la Constitución Política de Costa Rica para la creación de nuevas obligaciones estatales.

UNDÉCIMO: Sobre la institución o instituciones responsables de implementar las obligaciones en este proyecto de ley

El proyecto de ley “Ley para la Institucionalización Legal del Protocolo de las 72 Horas y los Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales (ERRVV)” propone una estructura interinstitucional para la implementación y monitoreo de sus disposiciones, mediante la creación de una Comisión Nacional para el Cumplimiento y Monitoreo del Protocolo de las 72 Horas. No obstante, para garantizar la efectividad de este marco es necesario que el proyecto de ley establezca con mayor claridad los mecanismos específicos de monitoreo y evaluación. Sería recomendable que se designara a una institución rectora, como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) o la Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia del Poder Judicial, para liderar y coordinar el monitoreo del cumplimiento del protocolo. Esta institución rectora sería responsable de establecer indicadores de desempeño, plazos de revisión, y metodologías de evaluación que permitan verificar el grado de cumplimiento y efectividad de las acciones implementadas por cada entidad involucrada.

Asimismo, se sugiere que el proyecto incluya la obligación de elaborar informes periódicos de cumplimiento, los cuales deben ser presentados ante la Asamblea Legislativa y estar disponibles al público, a fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas en la implementación de dicha ley.

Dichos informes permitirían evaluar el impacto de la normativa en la protección y atención de víctimas de delitos sexuales y facilitarían la identificación de áreas que requieran ajustes o fortalecimiento.

DUODÉCIMO: Otros

Se ha de recordar que en la Recomendación General No. 19 de la CEDAW, sobre la violencia contra la mujer (1992), el Comité enfatiza la violencia como discriminación basada en el género y la obligación del Estado de proteger los derechos de las mujeres a la vida y a la integridad, lo cual respalda la necesidad de respuesta integral y rápida en el contexto del proyecto de ley y todos los servicios que serían respaldados legalmente. En ese sentido es esencial que conste que deben darse los servicios establecidos en el proyecto de ley con perspectiva de género como lo establece la Corte Interamericana en su jurisprudencia como en el caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350: “165. Por lo tanto, en casos de violencia sexual, el Estado deberá, una vez conocidos los hechos, brindar asistencia inmediata y profesional, tanto médica como psicológica y/o psiquiátrica, a cargo de un profesional específicamente capacitado en la atención de víctimas de este tipo de delitos y con perspectiva de género y niñez.”¹⁴

De igual manera, y en la misma jurisprudencia, manifiesta la Corte que considera importante resaltar que, en casos de violencia sexual, ésta ha destacado que la investigación debe intentar evitar en lo posible la revictimización o re-experimentación de la profunda experiencia traumática de la víctima y que esto adquiere especial relevancia en el caso de niñas, en virtud del deber de diligencia reforzada del Estado y de la situación agravada de vulnerabilidad en la que se encuentran al haber sido víctimas de violencia sexual, es decir que también se debe de considerar la perspectiva de niñez.¹⁵

¹⁴ Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350. Parr. 165

¹⁵ Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350. Parr. 241

TRECEAVO: Recomendaciones de forma

En anexos se hace sugerencias de forma con control de cambios.

CATORCEAVO: Sobre la conclusión del análisis de este proyecto de ley

Por las razones anteriores, se recomienda:

1. Incluir una disposición explícita para asegurar la disponibilidad de recursos financieros y humanos necesarios para la ejecución del protocolo en todas las instituciones involucradas, garantizando así su sostenibilidad y efectividad en el largo plazo.
2. Especificar claramente los tiempos de respuesta en las intervenciones iniciales y en el seguimiento de los casos, para evitar retrasos y asegurar que el protocolo sea aplicado de forma oportuna.
3. Designar expresamente una institución rectora, como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) o la Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia, que lidere y coordine el monitoreo y evaluación del protocolo.
4. Establecer procedimientos claros de comunicación y articulación entre las instituciones y organizaciones de la sociedad civil involucradas, para mejorar la eficiencia y efectividad en la atención a las víctimas de violencia sexual sobre la base de los estándares de derechos humanos y las obligaciones estatales.
5. Reforzar el enfoque interseccional en el articulado del proyecto de ley, asegurando que el protocolo atienda las necesidades diferenciadas de poblaciones en situación de vulnerabilidad, incluyendo personas migrantes, indígenas, menores de edad, mujeres en situación de pobreza, personas con discapacidad y población LGBTIQ+.
6. Incluir categorías adicionales como género, condición social y orientación sexual, para adaptar los servicios a las diversas realidades de las personas afectadas.
7. Explicitar que se proporcione información clara y completa a las personas víctimas, para que puedan dar su consentimiento informado de manera libre y consciente en todos los procedimientos de atención.
8. Hacer una referencia explícita a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 5 y ODS 16, para reafirmar el compromiso de Costa Rica con el desarrollo sostenible y los derechos humanos.
9. Detallar cómo se espera que el proyecto de ley contribuya a las metas de igualdad de género y acceso a la justicia para todas las personas, como respaldo a las obligaciones internacionales.
10. Crear el mandato para indicadores de monitoreo y mecanismos de evaluación de impacto, para que las instituciones involucradas reporten periódicamente su desempeño y efectividad en la aplicación del protocolo.
11. Incluir la obligación de presentar informes periódicos de cumplimiento promoviendo la transparencia y rendición de cuentas en la implementación del protocolo.

-
12. Asegurar que el texto legislativo mantenga un lenguaje inclusivo y respetuoso de la diversidad, contribuyendo a la promoción de igualdad y no discriminación en todos los ámbitos del quehacer estatal.
 13. Usar términos como “personas sobrevivientes de violencia sexual” en lugar de “víctimas”, para fomentar un lenguaje que respete la dignidad y resiliencia de las personas afectadas.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

Dra. Fannella Giusti Minotre
Directora
Instituto de Estudios de la Mujer

Anexos: Oficio AL-CPEMUJ-0688-2024

Enlace: <https://agd.una.ac.cr/share/s/bcsf4-YgT0Kq40TCliWSXA>