

San José, jueves 2 de octubre de 2025
OFICIO N° 11395-2025-DHR

Para: Sra. Ana Julia Araya Alfaro
Comisión Permanente Especial de Juventud
Asamblea Legislativa
area-comisiones-ii@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.go.cr

De: Juan Carlos Pereira Jiménez
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS
PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.10.02 17:32:52 -06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de Ley para declarar delito la utilización de personas menores de edad a la mendicidad: Expediente Legislativo N° 24960

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes de la República sobre el Proyecto de Ley para declarar delito la utilización de personas menores de edad a la mendicidad, expediente legislativo N° 24960 y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud, se procede a presentar las siguientes observaciones:

Resumen Ejecutivo

El Proyecto de ley busca tipificar como delito la utilización de niños, niñas y adolescentes en la mendicidad. Su justificación es que la mendicidad forzada vulnera derechos esenciales como la educación, la salud y el desarrollo personal, por lo que se requiere una legislación clara que tipifique dicha conducta.

En la exposición de motivos se destaca que, aunque las estadísticas son limitadas, se han identificado casos de mendicidad infantil, especialmente en contextos migratorios, donde muchos niños, niñas y adolescentes cruzan fronteras en condiciones de vulnerabilidad agravadas por contextos de explotación, tráfico, trata o abuso sexual.

Por ello, los objetivos que persigue la iniciativa son: la protección integral a los niños, niñas y adolescentes, garantizando un entorno seguro y libre de explotación a través de la tipificación de la responsabilidad penal de quienes promuevan o toleren la mendicidad infantil; la prevención y erradicación de la mendicidad infantil mediante sanciones y políticas públicas de sensibilización y el fortalecimiento de la política pública en materia de la niñez y adolescencia, para dar fiel cumplimiento a los tratados internacionales.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

El contenido del proyecto propone la adición de un nuevo artículo 186 BIS al Código Penal que sancione a padres, madres o tutores que promuevan la mendicidad infantil con penas de seis meses a dos años de prisión. Se establece que, en casos de reincidencia, se podrá suspender temporalmente la patria potestad y se consideran agravantes la discapacidad de la víctima, el uso de violencia, y la obtención de beneficios económicos indebidos.

Con la aprobación del proyecto se pretende generar claridad jurídica y facilitar la labor judicial, promoviendo decisiones más rápidas para lograr una reducción significativa de la mendicidad infantil, interrumpiendo ciclos de pobreza y explotación.

La Defensoría de los Habitantes plantea varias observaciones sobre el contenido del proyecto de ley en consulta.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República.

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de 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.

Análisis del contenido del proyecto

Sobre los Derechos de niños, niñas y adolescentes.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que uno de los objetivos más importantes de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño es promover el desarrollo pleno y armonioso de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño, niña y adolescente (Preámbulo y los artículos 6 y 29 de la Convención), por lo que debe prepararse al niño, a la niña y al adolescente para asumir una vida individual y responsable en una sociedad libre (Preámbulo y artículo 29), en la que pueda ejercer una función constructiva con respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículos 29 y 40).

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

A este respecto, deben adoptarse todas las medidas que garanticen el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad de los derechos a un nivel de vida adecuado (artículo 27), al disfrute del más alto nivel posible de salud y de atención sanitaria (artículo 24), a la educación (artículos 28 y 29), a la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental (artículo 19) y la erradicación de la explotación económica o sexual (artículos 32 y 34). Por ello el Estado debe brindar respuestas integrales para dar cumplimiento a los derechos de niños, niñas y adolescentes, y para ello ha dispuesto del Sistema Nacional de Protección Integral, cuyas instituciones integrantes deben garantizar el desarrollo integral de las personas menores de edad y el cumplimiento de sus derechos.

Es preciso indicar que, en la exposición de motivos, se hace alusión al contexto migratorio, en el cual se menciona el aumento de personas menores de edad que se encuentran migrando en condiciones agravadas de vulnerabilidad, por los peligros que enfrentan en su camino. Es preciso indicar que la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final con recomendaciones (oficio 8200-2023, del 24 de agosto del 2023) en el cual señaló:

*"Esta movilización migratoria, en un alto porcentaje, se realiza en condiciones de vulnerabilidad caracterizada por realizarse en situación irregular, es decir, al margen de las regulaciones migratorias establecidas para el ingreso y permanencia en el país, sin contar con la documentación necesaria, atravesando zonas montañosas, pantanos, selvas, ríos y mares, exponiéndose a violaciones y explotación sexual, y delitos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, que ponen en riesgo su vida e integridad personal. A la conjunción de estos factores se le denomina flujos migratorios mixtos, en el tanto requieren de una intervención y atención integral de parte del Estado costarricense para garantizar la protección de los derechos fundamentales, más allá de un enfoque de control migratorio (soberanía nacional), **concentrando su intervención en la atención de las necesidades de esta población, ya sean de salud, alimentación, abrigo y protección y en una atención humanitaria.***

Especial atención requieren las personas menores de edad, personas mayores y personas con discapacidad, quienes enfrentan mayores situaciones de riesgo y peligros, durante su desplazamiento, aún más si este se realiza en condición irregular. Debe tomarse en cuenta que estas personas, generalmente, migran con fines de reunificación familiar, a fin de reagruparse con familiares que ya migraron; por abuso familiar o extrema pobreza. Si bien las niñas y los niños, generalmente, se trasladan junto a sus padres, miembros de la familia ampliada u otros adultos, debe tomarse en cuenta que, en la actualidad un número creciente y significativo migra en forma independiente y sin compañía.

Desde este punto de vista, es urgente que los Estados reconozcan que la migración en condición irregular, amerita una intervención integral por parte de los mismos, con un enfoque de derechos humanos y de atención humanitaria, frente a una crisis social que está alcanzando dimensiones nunca antes vistas en la región. Es necesario considerar que la desesperación de salir de sus países de origen, a veces sin contar con los recursos económicos suficientes para lograrlo, está exponiendo a las personas migrantes y refugiadas a desplazamientos en condiciones inhumanas y altamente peligrosas, que los dejan en situación precaria para poder continuar su recorrido hacia su destino final."

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

También se emitió un informe con carácter de Alerta Temprana, en el cual se destaca la urgencia de que el Estado costarricense implemente soluciones migratorias **integrales** que no se limiten al control del ingreso irregular, sino que garanticen la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes, considerando su vulnerabilidad. Se subraya la necesidad de un plan de coordinación interinstitucional para atender los flujos migratorios mixtos, con estrategias claras, rendición de cuentas y mejora continua. Además, se menciona la importancia de fortalecer la coordinación interinstitucional en la zona norte del país, donde no existe un centro de atención para migrantes como el CATEM-SUR en la zona sur. Finalmente, se enfatiza la necesidad de la implementación y seguimiento de una estrategia integral para fomentar una migración segura y ordenada en Costa Rica, apegada a los derechos humanos.

Sobre la Política Criminal, la Teoría del Delito y la redacción del delito en el Código Penal

En términos generales es preciso señalar que, para la Defensoría de los Habitantes, la creación o agravación de delitos penales, que es competencia del legislador, debe observarse dentro de una política criminal del Estado, por lo que la respuesta ante actos ilícitos debe ser integral y se debe ponderar y considerar si el proyecto bajo consulta se ajusta a las reglas de la proporcionalidad y razonabilidad de las penas, valorándose éstas dentro de un ordenamiento jurídico integral.

En esa línea, mediante el voto 5977-2006 del 3 de mayo del 2006 la Sala Constitucional enfatizó lo siguiente:

"VII.- El diseño de la política criminal es competencia del legislador. Es la propia Constitución Política en su artículo 39 la que le asigna al legislador la competencia exclusiva para dictar la política criminal, es decir de determinar que conductas se penalizan y con qué quantum de pena, cuando señala que la creación de los delitos y las penas, está reservado a la ley, de modo que esta Sala lo que puede controlar, es únicamente que ésta se dicte en armonía con el marco constitucional. Si la política criminal es particularmente buena o mala, es un tema que escapa -como se dijo-, de las competencias constitucionalmente asignadas a este Tribunal. [...]"

II.- DE LA RESERVA LEGAL EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL. Efectivamente, como lo argumenta el Fiscal General de la República, la determinación de los montos de las penas privativas de libertad constituye un asunto de política criminal, (lo subrayado no es del original) que por la propia definición del sistema político y de organización del Estado costarricense (artículos 1, 2, 9 y 121 de la Constitución Política) corresponde en exclusiva definir a los legisladores (el subrayado no es del original). Es en virtud del principio de legalidad en materia penal, definido en los artículos 28 y 39 constitucionales y 11 de la Ley General de Administración Pública, que se reserva a la ley la definición del Derecho Penal, que constituye el marco normativo y procedimental del poder punitivo del Estado, de manera que tratándose de la determinación de los delitos, cuasidelitos, y faltas, así como de las sanciones o penas, la ley es la única fuente creadora. El principio de legalidad es básico en el derecho penal material y constituye la línea rectora principal del derecho procesal penal; define el límite de la libertad individual, pero también el de la intervención estatal en tanto le corresponde desarrollar el

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

poder punitivo, tal y como lo ha considerado con anterioridad este Tribunal Constitucional: "A este respecto, debe decirse que el artículo 39 de la Constitución Política consagra entre otros, el principio de legalidad, que en materia penal significa que la ley es la única fuente creadora de delitos y penas. Esta garantía se relaciona directamente con la tipicidad, que es presupuesto esencial para tener como legítima la actividad represiva del Estado y a su vez determina que las conductas penalmente relevantes sean individualizadas como prohibidas por una norma o tipo penal. El objeto de este principio es proporcionar seguridad a los individuos en el sentido de que sólo podrán ser requeridos y eventualmente condenados por conductas que están debidamente tipificadas en el ordenamiento jurídico."

En ese sentido, la redacción del delito en el Código Penal y el análisis de la teoría del delito son esenciales para brindar seguridad jurídica, pues permiten delimitar qué comportamientos son considerados típicos, antijurídicos y culpables y qué penas se les aplican (principio de nulla pena sine lege).¹

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes estima que tal como está propuesto el artículo 186 bis, podría tener algunos problemas para su implementación:

- El artículo propuesto se enmarca dentro del Capítulo Delitos contra la Familia, Sección IV sobre Incumplimiento de Deberes, y el artículo 185 sanciona el incumplimiento del deber alimentario; y el 186 regula el Incumplimiento agravado del deber alimentario. Plantear un 186 BIS no guarda relación, con el agravamiento. La Defensoría de los Habitantes estima que guarda mayor relación con el artículo 188 del Código Penal que indica:

Incumplimiento o abuso de la Patria Potestad.

Artículo 188- Incumplimiento o abuso de los atributos de la responsabilidad parental. Será penado con prisión de seis meses a dos años y, además, pérdida e incapacidad para ejercer los respectivos derechos o cargos, de seis meses a dos años, el que incumpliera o abusara de los derechos que le otorgue el ejercicio de los atributos de la responsabilidad parental, la tutela o salvaguarda en su caso, con perjuicio evidente para el hijo pupilo o incapaz. (Así reformado por el artículo 2º punto VI) de la ley que aprobó el Código Procesal de Familia, N° 9747 del 23 de octubre de 2019)

- Sobre el punto de "cuando la conducta sea reiterada", no queda claro para la Defensoría de los Habitantes si es el juez penal quien debe imponer la "suspensión temporal de la patria potestad" o debe remitir el asunto a la jurisdicción de familia para dictar en dicha sede la

¹ El principio de tipicidad penal -recogido en el numeral primero del Código Penal y en el 39 constitucional-, garantiza a las personas que no podrán ser perseguidas penalmente por una acción que no haya sido previamente definida como delito en forma clara y precisa en una ley, y que el tipo hace referencia a la descripción hecha por la ley penal del comportamiento humano socialmente relevante y prohibido (acción u omisión), en su fase subjetiva y objetiva; descripción que debe ser precisa en sus circunstancias. En: Arce Arias, Guillermo; *Temas fundamentales de la teoría del delito*, Tomo 1/ 1ª ed. – Heredia, C.R.: Escuela Judicial, 2024 (Documento digital en PDF), pag. 98



"suspensión de los atributos de la responsabilidad parental", de conformidad con el artículo 222 del Código Procesal de Familia.

- En el Transitorio se propone derogar la Ley contra la Vagancia, la Mendicidad y el Abandono, Ley N° 3550. Esta Ley fue objeto de una Consulta Judicial de Constitucionalidad la cual declaró inconstitucionales varios de sus artículos. En la resolución N° 7549-94 (Exp.No.682-M-92) la Sala indicó:

"....En todos los casos que se resaltan en negrilla al citar las normas, se castigan estados que pertenecen a la moral interna de cada individuo, aspecto que como ya se explicó supra, escapa a la injerencia del Derecho Penal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 39 de la Constitución Política. Obviamente que el artículo 5 también resulta inconstitucional en la medida en que impone sanciones que no cumplen con las garantías penales mínimas; nuevamente se sancionan estados y no conductas castigando lo que el individuo es, es decir, aspectos de su personalidad, con lo cual ilegítimamente se atienden estados de peligrosidad y no de culpabilidad como exige el artículo 39 citado. Por otra parte, conforme lo señala la Procuraduría, se sanciona más gravemente al reincidente, lo cual dado que se trata de estados y no conductas, significa que se intensifica la pena porque el individuo continúa siendo lo que es. Es importante señalar que esta Ley, al igual que otras que sancionan contravenciones, tienden a reprimir a las clases más pobres de nuestra sociedad, por ello hay que tener mucho cuidado de no castigar, en sí mismo, la pobreza, la diferencia de opiniones o modos de ser, porque ello, evidentemente es incompatible con nuestro sistema de libertad y con el principio de igualdad. Sancionar penalmente a quien se considere vago o mendigo, no es más que el desconocimiento de esas diferencias y de nuestra realidad socio-cultural."

- En el Transitorio también debería incluirse la derogatoria del artículo 390 del Código Penal, que regula la contravención de mendicidad.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes expresa su conformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados, y sugiere respetuosamente a las señoras y señores diputados considerar las observaciones emitidas en el presente criterio.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva

Elab. LFD/Rev. ASP

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José