

23 de setiembre de 2025  
UNA-IEM-OFIC-345-2025

M.Sc. Ileana Schmidt Fonseca  
Coordinadora  
Comisión de Análisis de Temas Institucionales  
Consejo Universitario

Estimada señora:

En respuesta a su oficio UNA-CATI-SCU-OFIC-185-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 25023: LEY PARA COMBATIR EL INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE LAS MUJERES, remitimos las siguientes observaciones elaboradas por la Mág. Ericka García Zamora y la M.Psic. Gabriela Quirós Sánchez, académicas del Instituto de Estudios de la Mujer.

### **PRIMERO: Consideraciones generales**

El proyecto de ley en análisis se inscribe en un contexto nacional caracterizado por el incremento alarmante de la violencia contra las mujeres, reflejado en los elevados índices de femicidios y en la reiterada ineficacia de las medidas de protección dictadas por la autoridad judicial. La iniciativa responde justamente a la necesidad de fortalecer el marco jurídico en materia de protección inmediata y efectiva de los derechos de las mujeres, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica en materia de derechos humanos e igualdad de género.

Se enmarca en el campo de la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia y, en términos más amplios, en la obligación del Estado costarricense de garantizar la vida, la integridad física y emocional y la libertad de las personas frente a la violencia basada en género. La materia a regular es de vital trascendencia porque el incumplimiento de medidas de protección judiciales no constituye un acto aislado, sino un eslabón en la cadena de conductas que incrementan el riesgo de escalamiento de la violencia hasta el femicidio.

Desde la perspectiva del derecho internacional, este proyecto se relaciona directamente con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para

Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará. Ambos instrumentos, ratificados por Costa Rica, los cuales establecen la obligación para los Estados de adoptar medidas legislativas, administrativas y políticas que garanticen la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Esta iniciativa de reforma normativa puede ser vista como una respuesta legislativa a los mandatos de diligencia debida establecidos en dichos tratados, que obligan al Estado costarricense a garantizar que las medidas de protección en materia de violencia contra las mujeres no sean meramente declarativas, sino que cuenten con mecanismos coercitivos suficientes para evitar la revictimización y la letalidad en que se decantan estos casos.

A nivel nacional, el proyecto guarda relación con la Constitución Política, en particular con el artículo 33 que establece el principio de igualdad y el artículo 40 que protege la libertad personal y la prohibición de tratos crueles o inhumanos, garantizando a la vez la proporcionalidad en la aplicación de sanciones. Asimismo, se vincula directamente con la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (Ley N.º 8589), cuyo artículo 46 constituye el núcleo de la reforma, y con la Ley contra la Violencia Doméstica (Ley N.º 7586), que reconoce las medidas de protección como un instrumento inmediato para resguardar la vida y la integridad de las mujeres.

Por otra parte, la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las edades Costa Rica 2017-2032 (PLANOVI) y la Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica 2018-2030 (PIEG) constituyen marcos de política pública que enfatizan la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección y sanción en casos de violencia de género.

En este sentido, el proyecto se encuentra acorde con los compromisos nacionales e internacionales que Costa Rica ha asumido en materia de derechos humanos de las mujeres.

## **SEGUNDO: Objetivo del proyecto de ley**

El objetivo principal del proyecto es incrementar la eficacia de las medidas de protección dictadas a favor de mujeres en situación de violencia, elevando la sanción penal por su incumplimiento y excluyendo este delito de la ejecución condicional de la pena. El propósito declarado es garantizar que las órdenes judiciales no se perciban como “papel sin valor” por parte de los agresores, sino como disposiciones con fuerza coercitiva real y consecuencias inmediatas.

Desde la perspectiva de la psicología con enfoque de género, este objetivo apunta a romper el ciclo de impunidad que existe en torno al incumplimiento de medidas. Actualmente, la baja penalidad transmite a los agresores un mensaje de tolerancia institucional, lo cual refuerza las dinámicas de control coercitivo sobre la víctima. La exclusión de beneficios procesales busca justamente reafirmar que la vulneración de una orden de protección constituye un acto de alto riesgo y gravedad social.

No obstante, el objetivo, aunque loable, requiere ampliarse. La protección de las víctimas no se logra únicamente con penas más altas, sino con la certeza, celeridad y trazabilidad de la respuesta estatal. Por ello, el objetivo del proyecto debería incorporar explícitamente la necesidad de establecer mecanismos procesales de seguimiento, protocolos de actuación policial inmediata, medidas de vigilancia tecnológica y acompañamiento integral a las mujeres en riesgo.

### **TERCERO: Sobre la coherencia entre título, objetivo y contenido**

Existe una coherencia aceptable entre el título del proyecto, el objetivo declarado y el contenido normativo. El título comunica la intencionalidad central: sancionar más severamente el incumplimiento de medidas de protección a favor de mujeres. El objetivo —fortalecer la eficacia de las medidas— se materializa a través del aumento de la pena y la exclusión de beneficios.

Sin embargo, el contenido sigue privilegiando un enfoque punitivo que, si bien necesario, es insuficiente. La violencia contra las mujeres no se resuelve con más cárcel únicamente; requiere un abordaje integral que combine el castigo con la prevención, la gestión del riesgo y la reparación integral de la víctima. La coherencia entre título y objetivo se mantiene, pero la coherencia con el contexto de derechos humanos y con las recomendaciones internacionales aún es débil, dado que se omiten elementos centrales de debida diligencia reforzada.

### **CUARTO: Definición conceptual**

El proyecto tipifica el incumplimiento de medidas de protección como delito, pero carece de una definición conceptual que visibilice su verdadero carácter. No se trata de un “desacato” meramente formal, sino de una expresión de control coercitivo y de desafío directo a la autoridad judicial, con implicaciones psicológicas y de riesgo extremo para la víctima.

Desde la psicología de la violencia de género, el quebrantamiento de medidas es un acto que busca reafirmar la dominación y generar terror en la mujer, debilitando su confianza en las instituciones. En muchos casos, estas violaciones son parte de un patrón de hostigamiento, acecho y amenazas que no terminan

con la imposición de la medida. Definir el incumplimiento como acto de alto riesgo y predictor de letalidad sería un aporte conceptual fundamental para robustecer la ley.

### QUINTO: Observaciones al proyecto de ley

Las siguientes son algunas observaciones al articulado del proyecto de ley en cuestión:

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p><b>ARTÍCULO 1-</b> Refórmese el artículo 46 de la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, de 25 de abril del 2007, Ley N.º 8589</p>	<p>Con lo que aquí se plantea en el proyecto de ley, debe hacerse una corrección, ya que el artículo 46 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, Ley N.º 8589, establece en su redacción lo siguiente:</p> <p><i>“Modifícase el párrafo final del artículo 3º de la Ley contra la Violencia Doméstica. El texto dirá: Artículo 3.- Medidas de protección [...]</i></p> <p><i>De incumplirse una o varias de estas medidas en contravención de una orden emanada de la autoridad judicial competente, esta deberá testimoniar piezas a la fiscalía correspondiente, para que se inicie la investigación por el delito de incumplimiento de una medida de protección.”</i></p> <p>Es, por lo tanto, el artículo 43 de la citada ley el que corresponde analizar a la luz de la modificación que pretende introducir el presente proyecto, pues dicho artículo es el que regula expresamente la sanción aplicable al incumplimiento de medidas de protección. El texto vigente establece:</p> <p><i>“Artículo 43.- Incumplimiento de una medida de protección. Será sancionado con pena de prisión de seis meses a dos años, quien incumpla una medida de protección dictada por una autoridad competente, dentro de un proceso de violencia doméstica en aplicación de la Ley contra la violencia doméstica.”</i></p> <p>Hecha esta precisión normativa, corresponde analizar la propuesta legislativa. Se considera entonces, que la reforma que se pretende introducir con este proyecto ley, constituye un avance necesario y urgente para fortalecer la protección de los derechos de las mujeres en situaciones de violencia. El incremento de la pena de prisión de seis meses a dos años</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>(vigente actualmente) a un rango de dos a cuatro años, junto con la exclusión del beneficio de ejecución condicional de la pena, refuerza la eficacia jurídica de las medidas de protección y transmite un mensaje político firme de intolerancia frente a su incumplimiento.</p> <p>La reforma propuesta en este artículo 1 de este proyecto de ley, responde al deber del Estado de actuar con diligencia debida, garantizando que las mujeres no enfrenten la revictimización derivada de órdenes judiciales que se incumplen sin consecuencias reales. Al elevar la sanción y eliminar la posibilidad de beneficios excarcelatorios, se estaría avanzando hacia la consolidación de medidas de protección como instrumentos efectivos de resguardo, en lugar de meros trámites sin fuerza coercitiva. Ello se alinea -como ya se mencionó en el apartado 1- con los compromisos asumidos por Costa Rica bajo la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, así como con el derecho constitucional a la vida, a la integridad personal y a la igualdad.</p> <p>No obstante, se estima conveniente acompañar esta reforma con medidas complementarias que permitan su efectividad práctica. Entre las cuales se sugiere, que se garantice que los órganos encargados de la notificación y supervisión de las medidas cautelares cuenten con recursos humanos y tecnológicos suficientes. La experiencia ha mostrado como la mera elevación de penas no garantiza la protección de las víctimas si no existe un seguimiento que sea oportuno. Por ello, podría sugerirse incluir en el marco de la reforma la obligación de implementar mecanismos de monitoreo para las personas agresoras, con el fin de reforzar la protección de las mujeres.</p> <p>También se recomienda prever la articulación interinstitucional como un componente indispensable de la reforma. El cumplimiento efectivo de las medidas de protección requiere de una coordinación fluida entre el Poder Judicial, la Fuerza Pública, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Ministerio Público. Sería conveniente que desde un marco legal se logre establecer mandatos específicos para fortalecer los protocolos de coordinación y asegurar que las denuncias por incumplimiento reciban atención prioritaria y diferenciada, evitando retrasos que puedan exponer a las mujeres a un riesgo inminente.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>Finalmente, se sugiere que la reforma contemple medidas de acompañamiento integral para las víctimas. El aumento de la sanción penal es una respuesta necesaria, que podría ser conveniente que esté acompañado de servicios de atención psicosocial, refugios y apoyo legal que garanticen que las mujeres no solo cuenten con un marco sancionatorio más severo, sino también con condiciones reales para reconstruir sus proyectos de vida en un entorno libre de violencia. Este enfoque integral permitiría que la reforma no se limite a un incremento punitivo únicamente, sino que contribuya efectivamente a transformar las condiciones estructurales que han perpetuado la violencia de género.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2-</b> Refórmese el artículo 59 del Código Penal, Ley N.° 4573, de 4 de mayo del 1970,</p>	<p>En lo que respecta al artículo 2 del proyecto de ley, que propone la reforma del artículo 59 del Código Penal, la modificación consiste en excluir expresamente del beneficio de ejecución condicional de la pena a las personas condenadas por el delito de incumplimiento de medidas de protección en procesos de violencia doméstica. Esta reforma resulta adecuada y necesaria, en tanto corrige una debilidad estructural que ha sido reiteradamente identificada: la posibilidad de que las personas agresoras, aun después de incumplir una medida dictada para salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres, obtengan la suspensión condicional de la pena y, en consecuencia, continúen en libertad sin enfrentar consecuencias proporcionales a la gravedad de su conducta.</p> <p>La exclusión de este beneficio responde al reconocimiento de que el incumplimiento de medidas de protección no es un acto menor, sino una manifestación de poder y control que coloca a las mujeres en un estado de vulnerabilidad extrema y que, en múltiples ocasiones, ha sido el antecedente de agresiones más graves e incluso de femicidios.</p> <p>El valor agregado de esta reforma radica en su capacidad para enviar un mensaje claro de que el incumplimiento de medidas de protección es un delito que, por su peligrosidad, merece un tratamiento diferenciado y severo. Sin embargo, es recomendable que esta reforma se acompañe de acciones complementarias que refuercen su aplicación práctica, por lo que se sugiere establecer mecanismos de evaluación periódica del impacto de la reforma, con el fin de medir si la eliminación del beneficio efectivamente reduce la reincidencia y contribuye a disminuir los niveles de violencia que atentan contra la vida de las mujeres.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>Esto se considera que daría la posibilidad de ajustar las políticas y garantizar que la reforma cumpla su propósito de protección.</p> <p>También se sugiere que se prevea la capacitación continua de las personas operadoras judiciales y del Ministerio Público, para garantizar que comprendan la gravedad del incumplimiento de medidas de protección y puedan aplicar la exclusión de beneficios. Ello contribuirá a evitar interpretaciones restrictivas o la persistencia de prácticas judiciales que minimicen la importancia de estas conductas.</p>

### **SEXTO: Sobre las sanciones y las denuncias**

La sanción propuesta es proporcional a la gravedad del daño potencial, pero carece de eficacia si no se acompaña de mecanismos claros de denuncia y reacción inmediata. Actualmente, las mujeres enfrentan obstáculos al denunciar reincidencias: burocracia, falta de prioridad en la atención policial y tardanza en la respuesta judicial.

El proyecto no establece mecanismos procesales obligatorios para garantizar que cada denuncia de incumplimiento active de forma automática la detención preventiva del agresor, la verificación inmediata de las condiciones de riesgo y la revisión judicial en plazos breves. Dejar estos aspectos sin regulación podría perpetuar la impunidad práctica. Además, no se contemplan sanciones administrativas para instituciones que no ejecuten con celeridad las órdenes judiciales, lo cual debilita la fuerza vinculante de la norma.

### **SÉTIMO: Sobre el uso del lenguaje inclusivo y no discriminatorio**

El texto se centra en “mujeres”, lo que resulta coherente con la finalidad de la ley. Sin embargo, en aras de garantizar un marco normativo respetuoso de la diversidad, es importante incluir lenguaje que reconozca a mujeres trans y personas no binarias con corporalidades feminizadas que también requieren protección frente a la violencia basada en género. Este ajuste no implica desvirtuar el propósito, sino hacerlo más incluyente y preciso en el reconocimiento de las múltiples identidades que pueden verse afectadas.

---

## **OCTAVO: Cumplimiento con el marco constitucional y convencional de derechos humanos**

El proyecto se ajusta al marco constitucional que protege los derechos a la vida, la integridad y la igualdad, y se articula con compromisos internacionales como la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estas normativas obligan a los Estados a garantizar una protección efectiva frente a la violencia de género mediante acciones concretas y no meras declaraciones de intención.

No obstante, el proyecto debería reforzar explícitamente que su fundamento es el principio de debida diligencia reforzada, que implica que el Estado debe actuar con especial prontitud, eficacia y exhaustividad en casos de violencia contra las mujeres, dada la alta probabilidad de daño irreparable.

## **NOVENO: Inclusión y uso de perspectiva interseccional**

El texto no desarrolla con suficiente fuerza la perspectiva interseccional. El incumplimiento de medidas de protección afecta de manera desproporcionada a mujeres en condiciones de pobreza, rurales, migrantes, con discapacidad, indígenas o con hijos/as dependientes. Estas poblaciones enfrentan barreras adicionales para denunciar, trasladarse, ser notificadas a tiempo o acceder a sistemas de monitoreo.

Un enfoque interseccional debería traducirse en disposiciones específicas que obliguen a las instituciones a garantizar accesibilidad física, económica, cultural y lingüística para todas las víctimas, así como rutas diferenciadas de protección. Sin ello, la norma corre el riesgo de beneficiar principalmente a mujeres con mayores recursos y capital social.

## **DÉCIMO: Sobre el cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030**

La propuesta se vincula directamente con el ODS 5 (Igualdad de género) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). Sin embargo, el proyecto carece de mecanismos de seguimiento e indicadores que permitan medir su impacto en el cumplimiento de estos objetivos.

Se recomienda que la ley establezca un sistema de indicadores que mida:

- el tiempo promedio de respuesta ante denuncias de incumplimiento,
- la tasa de reincidencia de las personas agresoras,
- el número de femicidios precedidos por quebrantamiento de medidas, y

- el porcentaje de mujeres que reciben acompañamiento psicosocial tras una denuncia.

Sin un sistema de medición, la norma se limita a una declaración de voluntad política.

### **UNDÉCIMO: Sobre la asignación de recursos para el cumplimiento de las obligaciones en este proyecto de ley**

El proyecto no define recursos específicos. Sin presupuesto, la reforma podría convertirse en un “mandato vacío”. La aplicación efectiva de la ley requiere financiamiento para:

- sistemas de monitoreo electrónico,
- formación especializada de policías, jueces y fiscales,
- creación de unidades de seguimiento a medidas,
- apoyo psicosocial y económico a las víctimas, y
- campañas de sensibilización sostenidas.

La omisión de un plan financiero debilita seriamente la capacidad del Estado para cumplir con las obligaciones que el proyecto intenta reforzar.

### **DUODÉCIMO: Sobre la institución o instituciones responsables de implementar las obligaciones en este proyecto de ley**

El texto asigna de forma implícita responsabilidades al Poder Judicial y a la Fuerza Pública, pero no establece un ente coordinador interinstitucional. La ausencia de coordinación genera duplicidades, vacíos y retrasos que, en la práctica, se traducen en la desprotección de las mujeres.

Se recomienda la creación de un Comité Nacional de Supervisión de Medidas de Protección, integrado por representantes del Poder Judicial, Ministerio de Seguridad, INAMU, Defensoría de los Habitantes y organizaciones de mujeres, con funciones de trazabilidad, control y evaluación permanente.

### **DÉCIMO TERCERO: Aspectos del proyecto que pueden ser inconvenientes tanto para la institución como para el país**

Si bien el proyecto de ley representa un avance necesario en la protección de los derechos de las mujeres, conviene advertir que en su planteamiento actual podría presentar ciertos inconvenientes para las instituciones encargadas de su implementación, así como para el país en su conjunto. Uno de los principales riesgos es que la reforma se centre de manera exclusiva en el aumento de

sanciones penales, sin considerar en paralelo medidas estructurales que garanticen la ejecución efectiva de las órdenes de protección. En contextos de violencia de género, la sola modificación del marco punitivo puede resultar insuficiente si no se acompaña de recursos adecuados para la supervisión, la atención inmediata y el seguimiento de los casos.

En consecuencia, existe el peligro de que las reformas adquieran un carácter meramente simbólico, lo cual, lejos de fortalecer la confianza de la ciudadanía en general en el sistema de justicia, podría perpetuar la percepción de ineficacia institucional.

Por otra parte, la aprobación de penas más severas y la exclusión de beneficios procesales podrían generar un incremento significativo en la población penitenciaria, lo que incidiría en la ya existente problemática de hacinamiento carcelario en Costa Rica. Este escenario no solo afecta el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las personas privadas de libertad, sino que también implica una carga financiera y administrativa para el Estado, el cual debe de prever que va a tener que destinar recursos a la gestión penitenciaria, sin que esto afecte las inversiones que deben de hacerse en programas de prevención, protección y atención a víctimas.

Finalmente, la reforma carece de disposiciones orientadas a reforzar la articulación interinstitucional y la capacidad de respuesta de los diferentes entes encargados de la atención de la violencia contra las mujeres. Esta ausencia puede derivar en que las medidas sancionatorias se apliquen sin el debido acompañamiento de políticas públicas integrales, debilitando así la efectividad de la reforma y perpetuando la desprotección de las mujeres en situaciones de riesgo.

#### **DÉCIMO CUARTO: Recomendación acerca de si procede apoyar el proyecto o no**

A la luz del análisis realizado, se considera que el proyecto de ley contiene aspectos positivos y necesarios, en tanto eleva el nivel de protección jurídica de las mujeres al sancionar de manera más severa el incumplimiento de medidas de protección y al eliminar beneficios procesales que históricamente han permitido la impunidad y la reincidencia de las personas agresoras. Estas reformas son coherentes con los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica mediante la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, así como con los marcos nacionales en materia de derechos humanos, igualdad y políticas públicas de género.

No obstante, la recomendación es que el apoyo al proyecto se condicione a la introducción de mejoras sustantivas que aseguren su eficacia real, tales como:

- Mecanismos de monitoreo para casos de alto riesgo.
- Mecanismos de exigibilidad.
- Protocolos claros de coordinación interinstitucional y de actuación inmediata ante el primer incumplimiento.
- Fortalecimiento presupuestario para las instituciones responsables, especialmente el Poder Judicial, la Fuerza Pública, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Programas de acompañamiento integral para víctimas con el fin de que la reforma no se limite a un enfoque exclusivamente punitivo, sino que contribuya a la prevención y a la transformación de patrones de violencia.
- Agravantes explícitas vinculadas al riesgo de letalidad (reincidencia, uso de armas, embarazo, presencia de hijos/as, amenazas persistentes).
- Lenguaje inclusivo y perspectiva interseccional, reconociendo la diversidad de identidades y las múltiples desigualdades estructurales.
- Creación de un ente coordinador interinstitucional con participación de sociedad civil.
- Definición de indicadores de seguimiento y evaluación, alineados con la Agenda 2030.

Con estos ajustes, el proyecto podrá constituirse en una herramienta eficaz y transformadora para garantizar que las medidas de protección dejen de ser meras formalidades y se conviertan en un escudo real y efectivo para las mujeres y personas con cuerpos feminizados en Costa Rica.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

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