

25 de marzo de 2025  
UNA-IEM-OFIC-123-2025

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-49-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 24311: LEY PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL PROTOCOLO NACIONAL OBLIGATORIO DE ALERTA Y RÁPIDA ACCIÓN ANTE LA DESAPARICIÓN O NO LOCALIZACIÓN DE UNA MUJER MAYOR DE EDAD EN COSTA RICA, remitimos el siguiente criterio técnico elaborado por la Mág. Ericka García Zamora, con el apoyo técnico de la Mág. Larissa Arroyo Navarrete, académicas del Instituto de Estudios de la Mujer.

### **1. Materia del proyecto de ley**

Este criterio técnico versa sobre los derechos humanos de las mujeres y la violencia de género, en particular, sobre la creación de un marco legal que establezca un protocolo nacional obligatorio de alerta y rápida acción ante la desaparición o no localización de mujeres mayores de edad en Costa Rica.

El proyecto aborda una problemática que se inscribe dentro del ámbito de las violencias basadas en género y, por tanto, se vincula con el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de prevención, atención, investigación, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres, de conformidad con el marco constitucional costarricense y los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado.

Asimismo, se enmarca en el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad y al acceso a la justicia, incorporando principios como la debida diligencia, la interseccionalidad, la no discriminación, la igualdad y la perspectiva de género, todos ellos fundamentales para una respuesta integral ante la desaparición de mujeres.

## 2. Objetivo del proyecto de ley

El Proyecto de Ley N.º 24.311, denominado “Ley para el establecimiento del Protocolo Nacional Obligatorio de Alerta y Rápida Acción ante la Desaparición o No Localización de una Mujer Mayor de Edad en Costa Rica”, tiene como objetivo principal establecer un protocolo nacional obligatorio que articule las acciones preventivas, operativas y de seguimiento necesarias para responder de manera inmediata, coordinada y con enfoque de género e interseccionalidad, ante la desaparición o no localización de una mujer mayor de edad en el territorio nacional.

El proyecto busca garantizar la celeridad, eficacia y eficiencia en los procesos de búsqueda, fortaleciendo la respuesta institucional y evitando la revictimización de las mujeres y sus entornos familiares y sociales. Asimismo, tiene como propósito asegurar el cumplimiento del principio de “debida diligencia reforzada” en los casos de desaparición de mujeres, reconocida como una de las formas más extremas de violencia de género.

Se identifican los siguientes objetivos específicos:

- Establecer un marco legal vinculante para la creación y aplicación del protocolo nacional.
- Crear un registro nacional de mujeres mayores de edad desaparecidas o no localizadas.
- Impulsar la difusión de alertas en medios de comunicación públicos y privados.
- Crear una Comisión Nacional de Buenas Prácticas para la coordinación y evaluación del protocolo.
- Facultar medidas como la intervención de comunicaciones y revisión de documentos privados, bajo control judicial, en casos de desaparición.

El objetivo general y los específicos propuestos responden a la necesidad urgente de contar con una herramienta legal e institucional que permita una respuesta inmediata e integral desde el Estado ante un fenómeno que constituye una grave violación de derechos humanos y una manifestación estructural de violencia contra las mujeres.

### **3. La desaparición de mujeres como una violación de derechos humanos y una manifestación de violencia de género**

La desaparición de mujeres -que es cuando no media la voluntad de la persona-, se podría considerar como una de las formas más extremas de violencia de género, y una grave violación de los derechos humanos, afectando no solo la vida y la seguridad de las personas ofendidas, sino también a sus familias y comunidades. La falta de una respuesta estatal eficaz ante estos casos perpetúa la impunidad y genera una revictimización estructural, pues coloca a las mujeres en una situación de desprotección frente a los riesgos específicos que enfrentan debido a factores de género, edad, condición socioeconómica, origen étnico, discapacidad y otras intersecciones que agravan su vulnerabilidad.

Desde un enfoque de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas adecuadas para prevenir, investigar y sancionar las desapariciones de personas, sobre todo cuando hay evidencia de que los hechos se perpetraron en contra de la voluntad de la persona agraviada. Por lo que son parte de dichas obligaciones el garantizar el acceso a la justicia, la reparación integral y el establecimiento de mecanismos de búsqueda inmediata y efectiva.

Esta responsabilidad se deriva del principio de debida diligencia reforzada en la protección de las mujeres, reconocido en el derecho internacional, que obliga a los Estados a actuar con celeridad y eficiencia en la prevención de la violencia y en la respuesta ante violaciones graves de derechos.

Asimismo, es fundamental considerar la interseccionalidad como un eje transversal en la formulación de políticas públicas y normativas dirigidas a la protección de las mujeres. La interseccionalidad permite analizar cómo múltiples formas de discriminación -como el racismo, el clasismo, la xenofobia y la exclusión basada en la discapacidad- interactúan con el género, generando barreras diferenciadas en el acceso a mecanismos de protección. Un protocolo nacional para la búsqueda de mujeres desaparecidas debe reconocer estas realidades y garantizar que las acciones estatales sean inclusivas, sensibles a las diversidades y orientadas a la eliminación de desigualdades estructurales.

### **4. Marco normativo internacional aplicable**

El marco normativo internacional de los derechos humanos establece obligaciones claras para los Estados en materia de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, incluyendo aquellas relacionadas con desapariciones, así como otros delitos que lleguen incluso a desencadenarse en delitos más graves como los feminicidios.

En este sentido, Costa Rica ha ratificado instrumentos fundamentales que brindan el marco normativo para la creación de políticas y protocolos de acción frente a actos y omisiones que atenten contra la propia vida de las mujeres, incluida su posible desaparición.

Entre estos instrumentos se destacan:

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966):** En este instrumento en los numerales 6 y 9 quedan establecidos los derechos a la vida, a la seguridad y libertad de tránsito que tienen las personas. Esta normativa internacional ha sido asumida dentro de los sistemas jurídicos de los Estados que la han ratificado, incluida Costa Rica.
- **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979):** en la cual se establece la obligación estatal de garantizar a las mujeres el acceso a la justicia y la protección contra cualquier forma de violencia y discriminación. Desde espacios como su Comité se ha señalado que la desaparición de mujeres es una manifestación de violencia de género que requiere respuestas institucionales diferenciadas y urgentes.
- **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994):** reconoce que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y un obstáculo para el desarrollo de las sociedades. En su artículo 7, establece la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia.
- **El Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016):** este instrumento normativo, si bien no ha sido todavía aprobado e incorporado dentro del sistema normativo costarricense, sí establece lineamientos internacionales para la investigación de casos de muertes violentas en los que se incluiría las desapariciones forzadas y los femicidios, estableciendo estándares de celeridad, exhaustividad, independencia y en alguna medida también algunos estándares relacionados con la perspectiva de género en los procesos investigativos.
- **Observación General No. 36 del Comité de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Vida Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2019):** aquí se señala que los Estados deben tomar medidas efectivas para prevenir desapariciones y todo hecho que atente contra la vida humana, entre los cuales están aquellos que puedan llegar a constituirse en feminicidios, garantizando investigaciones independientes y sanciones a las personas responsables.

Estos instrumentos configuran un marco de referencia vinculante para Costa Rica y constituyen la base jurídica sobre la cual debe fundamentarse cualquier normativa relacionada con la desaparición de mujeres. El cumplimiento de estos estándares internacionales no solo fortalece el marco de derechos humanos del país, sino que también garantiza que las respuestas estatales sean acordes con las obligaciones asumidas por el Estado en la comunidad internacional.

## 5. Marco normativo nacional aplicable

En el ámbito nacional, Costa Rica cuenta con diversa normativa que aborda la protección de los derechos de las mujeres y la prevención de la violencia de género. Sin embargo, la inexistencia de un protocolo específico de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas es un vacío normativo que obstaculiza una respuesta eficiente por parte del Estado.

Entre las principales normativas relevantes para el análisis del Proyecto de Ley N.º 24.311 se encuentran:

- **Ley N.º 8689 sobre la Penalización de la Violencia contra las Mujeres (2008):** tipifica los delitos de violencia de género y establece medidas de protección a las víctimas. Sin embargo, no contempla un marco específico para la desaparición de mujeres.
- **Ley N.º 8968 de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales (2011):** regula el acceso a la información y la privacidad, aspectos que deben considerarse en la implementación de un protocolo de búsqueda para evitar la revictimización de las mujeres desaparecidas y sus familiares cercanos.
- **Ley N.º 7594, Código Procesal Penal:** establece el marco normativo para la investigación de delitos, incluyendo aquellos relacionados con desapariciones. Sin embargo, en la práctica se han identificado limitaciones en la aplicación de protocolos de búsqueda inmediata.
- **Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2018-2030 (PIEG):** reconoce la necesidad de mecanismos especializados para abordar la violencia de género, incluyendo la desaparición de mujeres como una de sus manifestaciones más graves.
- **Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres 2017-2032 (PLANOVI):** Establece estrategias y acciones para prevenir y atender la violencia contra las mujeres. En relación con esta problemática, ofrece algunas directrices para la respuesta institucional ante situaciones de riesgo, como la desaparición de mujeres; sin embargo, no contempla un marco específico sobre este tema.

A pesar de la existencia de esta normativa, el vacío legal en materia de protocolos específicos de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas ha sido una de las deficiencias del sistema costarricense. En este sentido, el Proyecto de Ley N.º 24.311 representa una oportunidad para fortalecer la respuesta institucional ante estas situaciones. No obstante, es fundamental que su diseño y aplicación garanticen el cumplimiento de los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos y perspectiva de género.

### **Concordancia sobre normativa**

Se sugiere revisar cuidadosamente la concordancia con la normativa vigente, en particular en lo que respecta a los protocolos existentes sobre crimen organizado, con el fin de asegurar una articulación coherente y efectiva en los marcos de actuación institucional.

No obstante, resulta fundamental evitar asumir, de manera generalizada o exclusiva, que las desapariciones de mujeres están principalmente relacionadas con estructuras del crimen organizado. Diversos informes, denuncias y testimonios provenientes de familias afectadas, organizaciones de la sociedad civil y espacios académicos han evidenciado que, en muchos casos, estas desapariciones responden a dinámicas de violencia ejercida por personas del entorno cercano de las víctimas.

Asimismo, se ha señalado que algunas desapariciones podrían estar vinculadas con redes de trata de personas, lo cual exige una atención especializada y la activación de mecanismos específicos para su abordaje. En consecuencia, es esencial que los protocolos y mecanismos de búsqueda e investigación contemplen la diversidad de posibles causas, evitando respuestas estandarizadas que invisibilicen otras formas de violencia, particularmente aquellas asociadas a relaciones desiguales de poder, control y violencia de género.

Adicionalmente, se recomienda considerar el uso de herramientas tecnológicas y redes sociales no solo como medios que pueden apoyar los mecanismos de búsqueda, localización y difusión de información, sino también como posibles instrumentos utilizados por los perpetradores para ejercer control, vigilancia, captación o manipulación de las víctimas. Esta doble dimensión requiere enfoques técnicos e interinstitucionales que incorporen análisis de riesgos, protocolos de ciberseguridad y medidas de prevención digital con perspectiva de género.

## 6. Cumplimiento con el marco constitucional y convencional de derechos humanos

El proyecto guarda correspondencia con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos asumidas por el Estado costarricense, particularmente en lo relativo a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, el deber de debida diligencia reforzada y el derecho a la no discriminación.

Normativa internacional relevante:

1. **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**  
Ratificada mediante Ley N.º 6968. La CEDAW y sus recomendaciones generales han señalado expresamente la desaparición de mujeres como una forma extrema de violencia de género. El proyecto se alinea con el artículo 2 y las Recomendaciones Generales N.º 19, 28 y 33 del Comité CEDAW, que obligan a los Estados a prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres, garantizando el acceso a la justicia.
2. **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)**  
Aprobada mediante Ley N.º 7499. Esta convención establece la obligación del Estado de actuar con **debida diligencia reforzada**, obligación que está explícitamente reconocida en los principios del proyecto. La MESECVI ha instado a los Estados a adoptar protocolos específicos de búsqueda de mujeres desaparecidas, considerando la interseccionalidad como eje transversal.
3. **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)**  
Ratificada mediante Ley N.º 4534. El proyecto promueve el ejercicio efectivo del derecho a la vida (art. 4), la integridad personal (art. 5), las garantías judiciales (art. 8) y la protección judicial (art. 25).
4. **Observación General N.º 36 del Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre el Derecho a la Vida**  
Esta observación interpreta el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instando a los Estados a actuar con rapidez y eficacia frente a desapariciones, especialmente de mujeres, y establecer mecanismos que garanticen la rendición de cuentas y la reparación integral.
5. **Jurisprudencia y opiniones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**  
Particularmente relevante es la **Opinión Consultiva 24/17** que reconoce el derecho a la identidad de género, la no discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género y la obligación de los Estados de garantizar un trato digno, respetuoso e igualitario.

Aunque el proyecto no aborda directamente la diversidad sexual o de género, la estructura normativa debería abrirse a esos enfoques.

**6. Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

El proyecto contribuye al cumplimiento del ODS 5 (igualdad de género), ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y ODS 10 (reducción de desigualdades), alineándose con el compromiso de Costa Rica con los instrumentos de desarrollo sostenible desde un enfoque de derechos.

Se sugiere reforzar explícitamente la fundamentación del proyecto en estos instrumentos internacionales, ya sea mediante una mención expresa en el articulado o en los considerandos, incluyendo al menos:

- La CEDAW y su Comité.
- La Convención de Belém do Pará, la MESECVI y la Corte IDH.
- El principio de debida diligencia reforzada como deber específico del Estado en casos de desaparición de mujeres.

Esto contribuiría a fortalecer su legitimidad jurídica, su aplicación interpretativa y su defensa.

**7. Cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030**

El proyecto de ley, expediente N.º 24.311, contribuye de manera sustantiva al cumplimiento de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, adoptada por Costa Rica como compromiso internacional vinculante. En particular, este proyecto incide en la promoción de la igualdad de género, la reducción de las desigualdades y el fortalecimiento institucional para la protección de los derechos humanos de las mujeres.

ODS directamente relacionados:

**1. ODS 5: Igualdad de género**

El proyecto busca prevenir y atender una de las expresiones más graves de violencia basada en género —la desaparición o no localización de mujeres—, a través de la implementación de un protocolo nacional con enfoque de género e interseccionalidad. Con ello responde a las metas 5.1 (poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres) y 5.2 (eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado).

2. ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas  
El establecimiento de mecanismos de búsqueda inmediata, la articulación interinstitucional, la creación de una Comisión Nacional de Buenas Prácticas, y la obligación de actuar con debida diligencia reforzada, están orientados a garantizar el acceso a la justicia y a instituciones eficaces, responsables e inclusivas (metas 16.1, 16.3 y 16.6).
3. ODS 10: Reducción de las desigualdades  
Al incorporar el principio de interseccionalidad, el proyecto busca atender las múltiples desigualdades que enfrentan mujeres en condiciones de vulnerabilidad, incluyendo mujeres indígenas, migrantes, con discapacidad, rurales, afrodescendientes, entre otras. Esto responde a la meta 10.2 (empoderar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas).
4. ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos  
La participación de múltiples instituciones estatales, universidades públicas, sociedad civil y medios de comunicación en la implementación del protocolo refleja un enfoque de alianzas estratégicas para enfrentar problemas estructurales, conforme con la meta 17.17 (fomentar asociaciones eficaces entre el sector público, privado y la sociedad civil).

Se recomienda, por lo tanto, incluir una mención explícita a los ODS en los considerandos del proyecto o en el criterio técnico, reforzando el vínculo entre el cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos y los compromisos en desarrollo sostenible, así como establecer indicadores de seguimiento del protocolo que coincidan con los indicadores de los ODS, en especial los vinculados a igualdad de género y acceso a la justicia para reiterar el compromiso nacional.

## **8. Sobre la coherencia entre título, objetivo y contenido**

El proyecto de ley expediente N.º 24.311, cuyo título es “Ley para el establecimiento del Protocolo Nacional Obligatorio de Alerta y Rápida Acción ante la Desaparición o No Localización de una Mujer Mayor de Edad en Costa Rica”, es coherente con el objetivo en el artículo 1 y el contenido normativo del texto sustitutivo.

Sin embargo, se identifican algunos aspectos que podrían generar ambigüedades o afectar la claridad normativa, los cuales sería recomendable revisar para fortalecer la coherencia interna:

- El término “rápida acción” no está claramente definido en términos operativos ni se acompaña de plazos concretos para la activación de la alerta, lo que puede generar incertidumbre en su aplicación práctica.

- El uso de expresiones como “perspectiva de desigualdad sexual” (art. 2 y 3) no es el conceptualmente usado en el marco de derechos humanos, ni en el enfoque de género, lo cual debilita la correspondencia entre los principios que se enuncian y los estándares normativos internacionales.
- Si bien el contenido del proyecto hace referencia a la coordinación interinstitucional, no siempre establece con claridad los mecanismos concretos de articulación ni los límites de responsabilidad entre las distintas instituciones involucradas.

### **9. Sobre el uso del lenguaje inclusivo y no discriminatorio como acción para la igualdad**

El uso del lenguaje en el texto del proyecto de ley Exp. N.º 24.311 presenta avances importantes en términos de visibilización de las mujeres como sujeto de protección jurídica, lo cual es coherente con el propósito general del proyecto. Sin embargo, se identifican oportunidades de mejora para asegurar un uso más riguroso, inclusivo y no discriminatorio del lenguaje, conforme a los estándares internacionales en derechos humanos:

1. Uso reiterado del binario "mujeres y hombres". En algunos pasajes del proyecto, se utiliza la fórmula “hombres y mujeres” como forma de universalizar derechos. Este lenguaje binario puede resultar excluyente para personas no binarias, o con identidades de género diversas, y no responde a las recomendaciones de organismos como la CIDH, el Comité CEDAW o los Principios de Yogyakarta.
2. Expresiones innecesariamente generizadas Términos como “hijos e hijas” podrían reemplazarse por expresiones neutras como “personas hijas”, lo cual evita la reproducción del binarismo sin afectar la claridad jurídica.
3. Inexistencia de lenguaje con perspectiva de identidad de género El proyecto no hace referencia alguna a la identidad de género como parte del enfoque interseccional, ni se observa un uso de lenguaje que reconozca la autopercepción de género como un derecho humano fundamental, lo cual constituye una omisión relevante considerando la jurisprudencia de la Corte IDH (Opinión Consultiva 24/17) y estándares interamericanos.

Algunas definiciones son excesivamente técnicas o legalistas, lo que podría dificultar su comprensión por parte de personas no expertas. Dado que se trata de un protocolo que debe ser entendido y aplicado por diversas personas e instituciones, se recomienda una redacción más clara y accesible, sin perder precisión jurídica.

El uso de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio no es solo una buena práctica, sino una obligación jurídica derivada del principio de igualdad y no discriminación. Diversas instancias internacionales han señalado que el lenguaje es un instrumento que puede perpetuar estereotipos o, por el contrario, contribuir activamente a su desarticulación.

- La CIDH ha advertido que el uso incorrecto del género gramatical o el “misgendering” constituye una forma de violencia verbal, simbólica y psicológica.
- La Corte IDH, mediante su Opinión Consultiva 24/17, ha reconocido que el derecho a la identidad de género forma parte del contenido protegido del derecho al libre desarrollo de la personalidad, el reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho al nombre.
- El MESECVI, en su Tercer Informe Hemisférico (2017), ha recomendado a los Estados ajustar sus marcos legales al uso de lenguaje inclusivo y no discriminatorio como herramienta para garantizar el derecho a la igualdad.

En virtud de lo anterior, se recomienda:

- Revisar el texto completo del proyecto para sustituir fórmulas binarias por expresiones neutras e inclusivas.
- Incluir un párrafo o principio específico que reconozca el uso del lenguaje inclusivo como parte del compromiso estatal con los derechos humanos.
- Incorporar términos acordes con los desarrollos doctrinales y jurisprudenciales sobre identidad de género, diversidad y no discriminación.

## **10. La importancia de un protocolo de acción inmediata con perspectiva de género e interseccionalidad**

La formulación de un protocolo nacional de búsqueda de mujeres desaparecidas debe responder a un enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad. Es decir, debe reconocer que las mujeres enfrentan riesgos específicos debido a la desigualdad estructural y que estos riesgos se agravan cuando convergen otras condiciones de vulnerabilidad.

Los Estados tienen la obligación de actuar con celeridad en la localización de personas desaparecidas y, en este caso, de mujeres desaparecidas, estableciendo mecanismos de coordinación interinstitucional efectivos, evitando la revictimización y garantizando la protección integral de las víctimas y sus familias.

En razón de lo antes expuesto, la propuesta normativa planteada en este proyecto de ley debe ser analizada no sólo desde su viabilidad operativa y jurídica, sino también desde la capacidad que debe de tener para cumplir con estos principios fundamentales.

El proyecto de ley Exp. N.º 24.311 incorpora de manera explícita el principio de interseccionalidad (artículo 3, inciso e), lo cual representa un avance significativo al reconocer que la desaparición o no localización de mujeres puede verse agravada por múltiples formas de discriminación estructural. Esta inclusión resulta consistente con los estándares internacionales de derechos humanos, que exigen abordar las violencias y desigualdades desde un enfoque interseccional, especialmente en el caso de mujeres en situación de vulnerabilidad.

En ese sentido se identifica que en el proyecto:

- Se reconoce que la condición de mujer puede intersectar con factores como etnia, clase social, religión, nacionalidad, edad, migración, discapacidad, ruralidad, entre otros.
- Se visibiliza que estas condiciones aumentan el riesgo de desaparición, la dificultad en la respuesta estatal y la posibilidad de revictimización.
- El principio es mencionado junto a otros como la debida diligencia reforzada, equidad y dignidad humana, lo cual da un marco valioso para su aplicación.

No obstante, también se identifica lo siguiente:

1. Definición limitada y no operativa  
Aunque se menciona el principio de interseccionalidad, su definición en el proyecto se limita a una enunciación genérica, sin establecer mecanismos claros para su implementación práctica en cada fase del protocolo (prevención, acción y seguimiento). Sería recomendable indicar cómo se aplicará la interseccionalidad en la atención, en los criterios de riesgo, en la recopilación de información o en las medidas de acompañamiento.
2. Ausencia de categorías clave  
La definición omite identidad de género, orientación sexual, condición de privación de libertad, situación de calle o personas con VIH, que son categorías relevantes en el contexto costarricense y en los estándares del sistema interamericano.
3. Falta de institucionalización del enfoque  
No se establece la obligación de las instituciones intervinientes (OIJ, INAMU, Ministerio de Seguridad Pública, etc.) de capacitarse o actuar conforme a una perspectiva interseccional, lo cual podría reducir la eficacia del principio en la práctica.

Por lo tanto, se recomienda:

- Ampliar y precisar la definición del principio, incluyendo un párrafo que obligue a las instituciones a aplicar criterios interseccionales en la valoración de riesgos, en las medidas de atención y en la generación de datos e informes.
- Incorporar indicadores diferenciados en el monitoreo del protocolo que permitan analizar cómo interactúan distintas variables identitarias en los casos de desaparición.
- Añadir una disposición que mandate la capacitación en enfoque interseccional para el personal encargado de aplicar el protocolo.

La inclusión efectiva de este enfoque es indispensable para evitar respuestas homogéneas ante realidades diversas y para garantizar una actuación estatal más justa, contextualizada y respetuosa de la dignidad y derechos de todas las mujeres.

A continuación, se presentan las observaciones sobre el contenido del proyecto de ley propiamente.

## **11. Cambios principales propuestos en este proyecto de ley**

El Proyecto de Ley N.º 24.311 introduce cambios significativos en el marco normativo costarricense, al establecer por primera vez un protocolo nacional obligatorio y articulado para la atención inmediata de casos de desaparición o no localización de mujeres mayores de edad. Los principales aportes y modificaciones que plantea este proyecto son los siguientes:

### **1. Creación de un Protocolo Nacional Obligatorio**

Se establece un protocolo con carácter obligatorio, estructurado en tres fases: prevención, acción y seguimiento, asignando responsabilidades claras a instituciones como el Ministerio de Seguridad Pública, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), entre otras.

### **2. Incorporación de principios rectores con enfoque de género e interseccionalidad**

El proyecto reconoce principios como la celeridad, debida diligencia reforzada, perspectiva de género, interseccionalidad, equidad y no discriminación, con lo cual introduce un enfoque de derechos humanos y género de manera explícita en la normativa.

3. **Creación de la Comisión Nacional de Buenas Prácticas**  
Se propone la creación de una comisión interinstitucional encargada de asesorar, planificar, evaluar e impulsar políticas públicas y buenas prácticas en los procesos de búsqueda de mujeres desaparecidas. Esta comisión incluye representación de instituciones públicas, universidades y una organización de sociedad civil.
4. **Establecimiento de un Registro Nacional de Mujeres Desaparecidas o No Localizadas**  
Se ordena al OIJ mantener un registro actualizado, accesible y con datos específicos sobre las mujeres desaparecidas, con el objetivo de facilitar su localización. Este punto plantea desafíos importantes en relación con la protección de datos personales.
5. **Creación de alertas de alta visibilidad y su difusión obligatoria**  
El proyecto impone a medios de comunicación y empresas de telefonía la difusión gratuita, reiterada y visible de alertas sobre mujeres desaparecidas, bajo sanción en caso de incumplimiento.
6. **Modificación de la Ley N.º 7425**  
Se incorpora un nuevo artículo que faculta, bajo orden judicial, el registro, secuestro de documentos privados e intervención de comunicaciones en los casos de desaparición o no localización de mujeres, lo cual implica una ampliación de facultades investigativas con implicaciones importantes en materia de derechos fundamentales.
7. **Establecimiento de sanciones por omisión o negligencia**  
Se introducen sanciones tanto para personas ciudadanas como para funcionarias públicas que no cumplan con las obligaciones de denuncia o de activación oportuna del protocolo.
8. **Reconocimiento de la desaparición de mujeres como una manifestación específica de violencia de género**  
El proyecto visibiliza esta problemática como una forma extrema de violencia estructural contra las mujeres y obliga al Estado a responder con medidas eficaces, urgentes y coordinadas.

## 12. Definiciones conceptuales

El proyecto de ley establece una serie de definiciones en su artículo 4, fundamentales para la aplicación e interpretación del protocolo nacional. Si bien se reconoce el esfuerzo del texto por delimitar conceptos clave, existen imprecisiones y ambigüedades que pueden dificultar su interpretación jurídica y su aplicación práctica, especialmente en un contexto de urgencia y coordinación interinstitucional.

1. Desaparición vs. No localización  
El proyecto introduce una distinción entre "desaparición" y "no localización" de mujeres mayores de edad. Aunque esta diferenciación puede tener valor analítico, en la práctica podría generar confusión operativa o demoras en la activación del protocolo, al requerir la determinación previa de la causa de la ausencia. Se sugiere que el criterio sea la presunción de riesgo y no la categorización previa, para garantizar una respuesta inmediata.
2. Excesiva subdivisión de categorías  
Las definiciones contienen hasta seis subtipos de no localización, incluyendo causas como discapacidad, decisión voluntaria o hechos no delictivos. Esta clasificación tan minuciosa puede ser contraproducente, pues exige valoraciones subjetivas desde el inicio del caso, lo cual podría obstaculizar la activación oportuna del protocolo y vulnerar el principio de celeridad.
3. Ausencia de reconocimiento de contextos de violencia o coerción  
En la definición de "No localización por decisión intencional", no se reconoce que una decisión aparente de alejarse del entorno social puede estar mediada por situaciones de violencia, coerción o riesgo, como ocurre en casos de violencia doméstica, trata o amenazas. Se recomienda incluir un párrafo de evaluación de contexto que permita actuar preventivamente aun en estos casos.
4. Terminología inadecuada o confusa
  - La expresión "perspectiva de desigualdad sexual" (usada en otros artículos) es terminológicamente incorrecta. Se recomienda sustituir por "perspectiva de género e interseccionalidad", en coherencia con los marcos normativos nacionales e internacionales de derechos humanos.
  - El uso de la expresión "indicios claros y evidentes" como requisito para definir si una desaparición tiene connotación delictiva puede ser problemático, ya que establece un umbral probatorio elevado que puede retrasar la activación de las alertas. Se sugiere utilizar el principio de presunción de riesgo y búsqueda urgente.
5. Falta de claridad en la definición de "caso resuelto" y "caso no resuelto"  
Aunque se introducen ambas categorías, no se establece cómo se determinará que un caso ha sido resuelto ni quién tiene la competencia para hacerlo. Esto puede ser relevante en términos de responsabilidad institucional, cierre de expedientes y activación o suspensión de alertas.

Se recomienda una revisión técnica de las definiciones legales para garantizar que:

- Sean comprensibles y operativas para las personas funcionarias que las aplicarán.
- Eviten duplicidad, exceso de clasificación o ambigüedad conceptual.

- Se centren en el principio de protección efectiva e inmediata de los derechos humanos de las mujeres desaparecidas o no localizadas, conforme al principio de debida diligencia reforzada.

### 13. Observaciones al proyecto de ley por artículo

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

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p><b>ARTÍCULO 1- Del objeto de la ley</b></p>	<p>El artículo establece como finalidad la creación de un protocolo de alerta y rápida acción ante la desaparición o no localización de una mujer mayor de edad en Costa Rica. Sin embargo, la redacción del artículo presenta ambigüedades conceptuales.</p> <p>El problema en sí es que no se define claramente qué se entiende por "<i>alerta y rápida acción</i>", lo que podría dar lugar a interpretaciones diversas sobre los procedimientos a seguir, la temporalidad de la respuesta y las responsabilidades institucionales.</p> <p>La omisión de un marco temporal concreto podría derivar en respuestas tardías que vulneren el derecho de las mujeres que sufren por estos hechos, la violación de derechos como el de la vida, la seguridad, la privación de su libertad, etc, y dificulten una búsqueda inmediata y efectiva.</p> <p>Se sugería que se valore el poder incluir o establecer plazos específicos para la activación del protocolo, en línea con los estándares internacionales que recomiendan la actuación inmediata ante desapariciones de mujeres. Se sugiere incluir lo que puede ser el principio de búsqueda urgente, para garantizar que la activación del protocolo no dependa únicamente de la discrecionalidad de las personas funcionarias encargadas.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2- De los fines de la Ley</b></p>	<p>Este artículo describe los objetivos del protocolo, pero presenta inconsistencias en su redacción, por lo que se podría sugerir una mayor precisión en algunos aspectos.</p> <p>En el inciso <b>a)</b> menciona que el protocolo debe ser "<i>homologado con el Protocolo del Organismo de Investigación Judicial y las distintas dependencias del Poder Judicial</i>", sin definir cómo se garantizará dicha homologación, ni qué sucede si existen contradicciones entre normativas. Tampoco se establece como se haría la homologación con los procedimientos cuando se está presente a delitos como lo es la trata de personas.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>Por otra parte, en cuanto a la expresión "...deberá contener una perspectiva de desigualdad sexual" es confusa y no se ajusta al lenguaje desde la normativa de derechos humanos, ya que el término de aplicación lo que se podría sugerir sea "perspectiva de género e interseccionalidad", asegurando que el protocolo contemple la diversidad de condiciones que pueden agravar el riesgo de desaparición de las mujeres. Además, se debería establecer con claridad qué entidad será responsable de garantizar la homologación y qué mecanismos se utilizarán para resolver posibles conflictos normativos.</p> <p>Con respecto al inciso e) crea la "Comisión Nacional de Buenas Prácticas en Desaparición o No Localización de la Mujer Mayor de Edad en Costa Rica". Sin embargo, el artículo no detalla su estructura de gobernanza, ni sus competencias en la formulación de políticas públicas. Es por ello que se sugiere definir con mayor precisión su marco de actuación y su articulación con otras instituciones involucradas en la búsqueda de mujeres desaparecida.</p>
<p><b>ARTÍCULO Principios</b>      3-</p>	<p>El artículo define los principios bajo los cuales se regirá la ley, pero presenta algunas inconsistencias que se pueden analizar.</p> <p>En el caso del principio de "<i>Perspectiva de Brecha Sexual</i>" es un concepto poco utilizado en normativas internacionales y nacionales. Su redacción sugiere que la ley se fundamenta en la existencia de desigualdades estructurales entre hombres y mujeres, lo cual es correcto, pero el término "brecha sexual" no es adecuado en este contexto. Es por ello que se sugiere sustituirlo por "Perspectiva de Género", para garantizar que el principio sea compatible con los marcos normativos internacionales, y que sea más claro y preciso.</p> <p>Por otra parte, en lo que respecta al principio de "Interseccionalidad" se podría señalar que su definición está incompleta, ya que se enfoca en algunas categorías de discriminación, pero omite otras formas de exclusión, como la discriminación por identidad de género, orientación sexual, discapacidad, etc. Aquí se sugiere ampliar la definición del principio de interseccionalidad para incluir todas las formas de discriminación que pueden agravar la vulnerabilidad de las mujeres desaparecidas.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
<p><b>ARTÍCULO 4- Definiciones</b></p>	<p>En el texto propuesto para este numeral se establecen las definiciones clave para la aplicación de lo que sería esta ley, pero presenta imprecisiones que pueden generar problemas de interpretación.</p> <p>Por ejemplo, en la definición de "<i>Desaparición de Mujer Mayor de Edad por Riesgo Delictivo</i>" menciona que debe existir "<i>indicios claros y evidentes</i>" de que la desaparición fue antecedida o propiciada por un delito. Sin embargo, este requisito puede retrasar la activación de la alerta, ya que en muchos casos no es posible determinar de inmediato si hubo participación de terceros. Con respecto al aspecto antes señalado, lo que se sugiere es que se pueda valorar modificar la definición para que la alerta se active con base en la presunción de riesgo, sin necesidad de pruebas concluyentes sobre la posible existencia de un delito, y que esto se pueda definir en el transcurso de la investigación.</p> <p>Por otra parte, está la definición de "<i>No Localización de Mujer Mayor de Edad por Decisión Intencional</i>", en esta no se está tomando en consideración que, en algunos casos, aunque la ausencia sea voluntaria, puede haber un contexto de violencia o coerción que lleve a algunas mujeres a alejarse de su círculo social.</p> <p>Aquí podría valorarse que se incluya un punto o inciso que permita evaluar los contextos de riesgo en casos de "no localización", para evitar la desatención de situaciones de violencias de género.</p>
<p><b>ARTÍCULO 5- Del Protocolo Nacional Obligatorio de Alerta y Rápida Acción ante la Desaparición o No Localización de una Mujer Mayor de Edad en Costa Rica</b></p>	<p>En cuanto al texto en este numeral, allí se establece que el protocolo se desarrollará en tres fases: prevención, acción y seguimiento, pero no se especifica cómo se garantizará la coordinación efectiva entre las entidades responsables en cada fase. Es transversal que se cuente con una cadena de responsabilidades claras, para que no se generen ineficiencias en la aplicación del protocolo.</p> <p>Por lo que se sugiere que se incluya, un mecanismo de articulación interinstitucional con plazos definidos y la creación de un sistema de monitoreo de cumplimiento, que permita garantizar la rendición de cuentas de las instituciones responsables.</p> <p>Además, es importante que se tome en consideración que a las instituciones que deben de atender este protocolo, debe de dotárseles de recursos presupuestarios y operativos, dado que por ejemplo en el caso del INAMU, este instituto (según se dice en este artículo) debe de dar atención en la Fase de Seguimiento a:</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>“...las personas del círculo social” de la persona que ha sido agraviada en estos casos. Este tipo de indeterminaciones normativas deben de quedar claramente establecidas de qué personas son específicamente a las que se debe de dar esta atención, que pueden ser únicamente a familiares que tengan comprobada relación directa con la mujer desaparecida. Así mismo, es importante establecer qué tipo de atención se le debe de dar. Es por ello que, se reitera, debe de quedar claro que se deben de dar los recursos necesarios a estas instituciones, como lo es el INAMU, para la implementación del protocolo.</p>
<p><b>ARTÍCULO 6- Sanciones</b></p>	<p>En cuanto a este numeral aquí se establecen sanciones para quienes incumplan la obligación de denunciar desapariciones, pero no se distingue entre cuando son personas funcionarias públicas y ciudadanía en general. Además, las penas de inhabilitación a personas funcionarias públicas por "<i>no realizar o retardar las acciones que esta ley le estipule</i>" no establecen criterios claros para su aplicación, lo que podría generar vacíos jurídicos. Lo que se sugiere es poder diferenciar las sanciones aplicables a la ciudadanía de las que corresponden a personas funcionarias públicas, especificando los criterios para determinar la negligencia o incumplimiento.</p>
<p><b>ARTÍCULO 9- De la Comisión Nacional de Buenas Prácticas en Desaparición o No Localización de Mujer Mayor de Edad en Costa Rica</b></p>	<p>Este artículo crea la Comisión Nacional integrada por diversas instituciones públicas y privadas, con el objetivo de asesorar y coordinar las acciones establecidas en el protocolo de búsqueda. No obstante, allí no se detalla cuál es el marco de actuación, competencias específicas y mecanismos de toma de decisiones de esta Comisión. No se define si tendrá potestades vinculantes, si podrá emitir lineamientos obligatorios o si su rol será meramente consultivo. Esta falta de claridad puede limitar su eficacia y reducir su impacto real en la implementación del protocolo. Lo que se sugiere es que se valore especificar cuál sería el carácter vinculante de las decisiones de la Comisión, y establecer criterios claros sobre su alcance y competencias. Además, es fundamental incluir mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento de sus recomendaciones para medir de alguna forma su efectividad. Por otra parte, la composición de la Comisión incluye una representación de universidades públicas, lo cual es positivo, pero no es claro cuál sería exactamente la función de las universidades, su rol en esta comisión.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>También con respecto a esta Comisión se podría considerar integrar la participación de organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia de género y derechos humanos, y redes de mujeres expertas en la materia, asegurando una perspectiva integral e interseccional en el diseño e implementación del protocolo, ya que podrían aportar desde sus enfoques comunitarios y de género en la toma de decisiones.</p>
<p><b>ARTÍCULO 10- De la instancia coordinadora de la Comisión Nacional</b></p>	<p>Este artículo establece que el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) será la instancia coordinadora de la Comisión Nacional, con responsabilidades como convocar reuniones, proponer agendas y dar seguimiento a la aplicación del protocolo.</p> <p>En cuanto a este aspecto, de delegar la coordinación exclusivamente al OIJ, podría generar conflictos de competencias ya que esta institución se enfoca en la investigación criminal y no necesariamente en la prevención y protección de derechos humanos.</p> <p>Por otra parte, no se menciona si el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) o el Ministerio de Seguridad Pública tendrán algún rol en la coordinación, lo que podría generar vacíos en la articulación interinstitucional. Es por ello que se sugeriría incluir un esquema de coordinación interinstitucional donde el INAMU y el Ministerio de Seguridad Pública (en razón de las competencias de cada institución en su materia específica) tengan roles determinados en la toma de decisiones y en la ejecución del protocolo, garantizando un enfoque de prevención y protección de derechos humanos.</p> <p>En este mismo numeral se menciona que el OIJ elaborará informes y emitirá recomendaciones para mejorar el protocolo, pero no establece qué entidad será responsable de implementar dichas recomendaciones ni qué consecuencias habrá en caso de incumplimiento. Por lo que se sugiere incluir mecanismos de seguimiento y control que aseguren la implementación efectiva de las recomendaciones de la Comisión, con plazos específicos y sanciones en caso de omisión o negligencia.</p>
<p><b>ARTÍCULO 11- Funciones de la Comisión</b></p>	<p>En el texto propuesto para este artículo se enumeran las funciones de la Comisión, incluyendo la asesoría en buenas prácticas, la planificación de políticas públicas, la elaboración de un protocolo interinstitucional y la verificación del cumplimiento de la ley.</p> <p>Aquí lo que se podría presentar es que, aunque el artículo menciona la planificación y sistematización de políticas públicas, no establece cómo se garantizará la continuidad de estas acciones</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>ni qué recursos se destinarán para su ejecución. Si no se asigna un presupuesto específico, la Comisión podría quedar como un ente sin capacidad operativa real. Se podría entonces valorar incluir una disposición que garantice la asignación de recursos específicos para la implementación de las funciones de la Comisión, asegurando su sostenibilidad en el tiempo.</p>
<p><b>ARTÍCULO 12- Presupuesto y cooperación</b></p>	<p>Este artículo establece que la ley será aplicada con recursos del presupuesto nacional, además de permitir el uso de donaciones y cooperación internacional.</p> <p>La redacción de este numeral es ambigua respecto a la garantía del financiamiento estatal. Al no especificar cuáles instituciones deben asignar recursos ni en qué cantidad, se corre el riesgo de que la implementación de la ley dependa únicamente de financiamiento externo, lo que puede comprometer su sostenibilidad a largo plazo. Por esta razón se sugiere establecer un compromiso explícito del Estado para garantizar la asignación de recursos en cada periodo presupuestario, especificando las entidades responsables de su financiamiento y ejecución.</p> <p>Otro punto que no se toca en este artículo, y que puede ser importante considerar, es que no se detallan mecanismos de control sobre el uso de recursos obtenidos mediante cooperación internacional.</p> <p>Por lo que se podría valorar incluir una disposición que obligue a transparencia y auditoría de los fondos destinados a la implementación de esta ley, asegurando su correcta utilización y evitando posibles actos de mal manejo de recursos.</p>
<p><b>ARTÍCULO 13- Reforma a la Ley N°7425 de 9 de agosto de 1994 sobre Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones</b></p>	<p>En el texto de este artículo se propone la incorporación de un nuevo artículo 26 bis, que permite el registro, secuestro y examen de documentos privados, así como la intervención de comunicaciones en casos de desaparición de mujeres.</p> <p>Aquí la reflexión que se hace es en cuanto a que la intervención de comunicaciones y la revisión de documentos privados son medidas que afectan derechos fundamentales como la privacidad y el debido proceso. Aunque se establece que dichas medidas deben contar con autorización judicial, no se especifican los criterios bajo los cuales se otorgará dicha autorización ni los límites de la intervención. Es por ello que se sugiere que se establezcan criterios más claros sobre la proporcionalidad y necesidad de estas medidas, en línea con los principios constitucionales de legalidad y debido proceso.</p>

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
	<p>Además, se deben incluir mecanismos que consideren el cómo evitar el uso indebido de esta facultad y garantizar que se utilice exclusivamente en casos de desaparición donde existan indicios razonables de riesgo para la víctima.</p> <p>En cuanto a este mismo artículo, aquí no se menciona qué entidad será responsable de la supervisión y control de estas medidas de intervención, lo que podría generar riesgos de abuso de poder. Por lo que se sugiere que se delegue en alguna otra instancia, la cual debe de tener la facultad de supervisar la aplicación de estas medidas, asegurando su correcta utilización dentro de los parámetros legales establecidos.</p> <p>Además se recomienda considerar el principio de proporcionalidad para determinar si la intervención es necesaria, idónea y que sea la menos lesiva), la jurisprudencia de la Corte IDH sobre privacidad por ejemplo, Escher vs. Brasil, sobre intervención de comunicaciones) así como la revisión y coherencia sobre el marco nacional de protección de datos personales.</p>

#### **14. Instituciones responsables de implementar las obligaciones en este proyecto de ley**

El Proyecto de Ley Exp. N.º 24.311 distribuye responsabilidades entre diversas instituciones públicas, tanto en la creación como en la ejecución del protocolo nacional de alerta y rápida acción ante la desaparición o no localización de una mujer mayor de edad. Si bien esta distribución refleja un enfoque interinstitucional necesario, el texto presenta ciertas imprecisiones y vacíos de articulación que podrían dificultar su implementación efectiva.

- Ministerio de Seguridad Pública y policías municipales: Responsables de la fase de prevención, incluyendo la recepción de alertas, su traslado inmediato y la ejecución de acciones preventivas en el territorio.
- Organismo de Investigación Judicial (OIJ): Lidera la fase de acción, incluyendo la investigación, activación de alertas, coordinación con autoridades migratorias y control de fronteras, y la gestión del registro nacional de mujeres desaparecidas. Además, asume el rol de coordinador de la Comisión Nacional.

- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU): Responsable de ejecutar campañas preventivas, brindar acompañamiento psicosocial a las mujeres localizadas y a sus círculos sociales, así como participar en la fase de seguimiento y en la Comisión Nacional.
- Comisión Nacional de Buenas Prácticas: Instancia asesora y de articulación, con participación de múltiples entidades públicas, incluidas universidades, policía judicial, municipalidades, sociedad civil, etc.
- Medios de comunicación y operadores de telefonía: Obligados a difundir las alertas de forma gratuita y reiterada, bajo el principio de solidaridad, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.

Las principales preocupaciones son las siguientes:

1. Falta de un marco de articulación interinstitucional claro y vinculante. Aunque se mencionan las fases y sus actorías, no se establece un sistema de coordinación con funciones delimitadas, mecanismos de seguimiento, evaluación ni rendición de cuentas. Tampoco se detallan los procedimientos de toma de decisiones, lo que puede generar ambigüedad y duplicación de funciones.
2. Desbalance en la asignación de cargas institucionales. El OIJ asume un papel preponderante como coordinador del protocolo y de la Comisión Nacional, a pesar de que su mandato institucional está centrado en la investigación judicial, no en la prevención ni en la gestión de políticas públicas. Esta función debería, al menos, compartirse con el INAMU y el Ministerio de Seguridad Pública, conforme a sus competencias.
3. Imprecisión en la implementación de funciones del INAMU. El rol del INAMU en la fase de seguimiento y acompañamiento psicosocial no está suficientemente desarrollado. No se establece, por ejemplo, a qué tipo de población se dirigirá la atención (familiares directos, redes afectivas, comunidad) ni los recursos con los que contará. Esta vaguedad puede dificultar su ejecución práctica.
4. Participación universitaria sin delimitación funcional. Las universidades públicas participan en la Comisión Nacional, pero no se precisa su función, aportes esperados ni relación con el resto del sistema. Esto podría generar una carga institucional desproporcionada o una participación simbólica sin incidencia real.

Por estas razones se recomienda considerar un sistema de gobernanza interinstitucional claro, con estructura de coordinación, responsabilidades por fases, protocolos de comunicación, mecanismos de supervisión y órganos de rendición de cuentas, reconsiderar el rol del OIJ como instancia coordinadora única.

Se sugiere que este rol sea compartido con el INAMU o ejercido desde una instancia intersectorial, definir con mayor precisión las funciones específicas de cada institución, especialmente del INAMU y dotarlas de recursos y capacidades para su ejecución, especificar el papel de las universidades públicas y establecer criterios que orienten su participación (investigación, sistematización de datos, capacitación, asesoría técnica, etc.).

### **15. Asignación de recursos para el cumplimiento de las obligaciones en este proyecto de ley**

El proyecto de ley Exp. N.º 24.311 establece en su artículo 12 que su implementación deberá financiarse mediante recursos del presupuesto nacional, sin perjuicio de utilizar fondos provenientes de donaciones, recursos reembolsables y no reembolsables, o transferencias institucionales. No obstante, el texto presenta limitaciones importantes en términos de previsión presupuestaria y garantías operativas, lo cual podría comprometer la viabilidad del protocolo en la práctica.

1. Ausencia de asignaciones presupuestarias específicas  
El texto no detalla cuáles instituciones deberán asumir los costos ni qué partidas presupuestarias se destinarán para la ejecución del protocolo, incluyendo fases tan delicadas como el acompañamiento psicosocial, la difusión de alertas, o la capacitación institucional.
2. Riesgo de dependencia del financiamiento externo  
Al mencionar expresamente la posibilidad de recurrir a cooperación internacional o donaciones, sin establecer mecanismos de garantía presupuestaria estatal, se corre el riesgo de que la aplicación de la ley dependa de recursos inciertos, afectando su sostenibilidad, equidad territorial y continuidad en el tiempo.
3. Subestimación de la carga institucional  
Instituciones como el INAMU, el OIJ, el Ministerio de Seguridad Pública y las policías municipales, asumen importantes obligaciones en las tres fases del protocolo (prevención, acción y seguimiento). Sin embargo, no se contempla el refuerzo operativo, logístico ni humano necesario para que puedan cumplir efectivamente con dichas funciones. Esto es especialmente crítico en el caso del INAMU, al que se le asigna un papel central en el acompañamiento de las mujeres y sus entornos familiares, sin mayor desarrollo normativo ni financiero.
4. Participación de universidades públicas sin previsión de recursos  
La inclusión de representantes de las universidades públicas en la Comisión Nacional de Buenas Prácticas puede implicar responsabilidades institucionales (asesoría técnica, recolección de datos, evaluación, capacitación), que requieren asignación de recursos y personal especializado.

Se recomienda, por lo tanto:

- Incluir un párrafo que garantice una asignación presupuestaria estatal sostenida y suficiente, estableciendo con claridad qué instituciones son responsables del financiamiento de cada fase y acción del protocolo.
- Considerar la creación de una línea presupuestaria específica para la ejecución del protocolo, de forma que se asegure su inclusión en cada ciclo fiscal.

## **16. SOBRE ASPECTO QUE PODRÍAN SER INCONVENIENTES PARA LA INSTITUCIÓN O EL PAÍS**

El Proyecto de Ley N.º 24.311 introduce un protocolo nacional obligatorio para la búsqueda de mujeres desaparecidas, pero su implementación conlleva desafíos que podrían generar inconvenientes para las instituciones y el país.

Uno de los problemas más significativos es la falta de previsión presupuestaria clara. Aunque el artículo 12 establece que la aplicación dependerá del presupuesto nacional y fondos de cooperación internacional, no define qué instituciones deberán asignar recursos ni en qué cantidad.

Esta incertidumbre podría afectar la sostenibilidad financiera del protocolo, generando desigualdades en su ejecución, especialmente en comunidades rurales con menor infraestructura estatal. Además, el diseño del protocolo requiere personal especializado y coordinación interinstitucional, pero no se establecen mecanismos de financiamiento a largo plazo, lo que podría sobrecargar entidades como el OIJ, el Ministerio de Seguridad Pública y el INAMU, sin garantizar que cuenten con los recursos necesarios.

Otro aspecto problemático es la distribución de competencias entre los órganos del Estado. Se propone la creación de una Comisión Nacional de Buenas Prácticas en Desaparición o No Localización de Mujeres, coordinada por el OIJ. Sin embargo, el OIJ no tiene competencias en prevención de violencia de género, ni en formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, lo que podría generar conflictos con instituciones como el INAMU. La falta de articulación entre estas instituciones estatales podría traducirse en problemas operativos, duplicidad de funciones y dificultades en la ejecución del protocolo. Asimismo, no se establecen mecanismos de coordinación entre las fases de prevención, acción y seguimiento. La falta de protocolos de comunicación claros podría provocar demoras en la activación de alertas, afectando la búsqueda y localización de mujeres desaparecidas.

Las universidades públicas también podrían verse afectadas por la implementación de lo propuesto en este proyecto de ley si no se hacen los ajustes sugeridos, ya que se contempla su participación en la Comisión Nacional de Buenas Prácticas en Desaparición o No Localización de la Mujer Mayor de Edad. Esta inclusión implicaría una responsabilidad institucional en la formulación, ejecución y monitoreo de las estrategias para la búsqueda de mujeres desaparecidas, lo que podría demandar recursos adicionales y la designación de personal especializado. Además, las universidades tendrían que adaptar sus protocolos internos para la prevención y atención de estos casos dentro de sus comunidades universitarias, lo que implicaría procesos de capacitación, recolección y manejo de información sensible, así como una posible articulación con otras entidades estatales. Sin una previsión clara de financiamiento y cuáles son sus funciones reales dentro de la citada Comisión, estas responsabilidades podrían sobrecargar las capacidades institucionales de las universidades, afectando su gestión administrativa y académica.

Por otra parte, está la preocupación por la posible vulneración de derechos fundamentales, particularmente en lo relacionado con la privacidad y la protección de datos personales. El artículo 7 establece la creación de un Registro Nacional de Mujeres Desaparecidas de acceso irrestricto para todas las personas.

Si bien su objetivo es facilitar la localización de las mujeres, la divulgación de información sin controles adecuados podría generar riesgos de revictimización, exposición indebida y explotación mediática. Esto podría entrar en conflicto con la Ley N.º 8968 sobre Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, generando posibles impugnaciones legales. En el mismo sentido, la reforma a la Ley N.º 7425 sobre Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones, contenida en el artículo 13 del proyecto, permite la intervención de comunicaciones en casos de desaparición de mujeres. Aunque podría ser útil en ciertos casos, se podrían presentar algunas preocupaciones sobre proporcionalidad y debido proceso, ya que la redacción del artículo es ambigua y podría dar lugar a interpretaciones discrecionales y usos desproporcionados de esta medida.

Finalmente, el proyecto de ley no establece garantías para evitar la revictimización de las mujeres desaparecidas y sus familias en los medios de comunicación. Aunque es necesario difundir alertas para la búsqueda, la cobertura mediática sin regulaciones claras puede caer en prácticas revictimizantes, afectando a las víctimas y a las personas allegadas. La exposición excesiva de detalles sobre las desapariciones, especialmente en casos de violencia de género, podría generar algún tipo de daño adicional y afectar el curso de las investigaciones.

---

La ausencia de regulaciones en este aspecto podría permitir el tratamiento sensacionalista de estos casos, en detrimento de los derechos de las personas afectadas.

## 17. RECOMENDACIONES

El Proyecto de Ley N.º 24.311 representa un avance en la respuesta estatal ante la desaparición de mujeres en Costa Rica. No obstante, su versión actual presenta vacíos normativos y desafíos en su implementación, así como algunas inconsistencias (ya señaladas) que son importantes de analizar, por lo que se recomienda que el apoyo sea condicionado a que se haga la incorporación de mejoras que resultan ser fundamentales.

Para garantizar su efectividad, es necesario establecer -como se desarrolló en los apartados anteriores- una previsión presupuestaria clara, definir mejor la coordinación interinstitucional y regular el acceso a información sensible para evitar vulneraciones de derechos. También se requiere reforzar las salvaguardas en la intervención de comunicaciones y prevenir la revictimización de las víctimas en los medios de comunicación.

En conclusión, se sugiere que el proyecto sea analizado y revisado con detenimiento y, en el proceso del trámite legislativo, se tomen en consideración las modificaciones propuestas para asegurar que su aplicación sea viable, efectiva y alineada con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

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