

15 de mayo de 2025
UNA-IEM-OFIC-214-2025

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-111-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 24901: REFORMA A LA LEY DE PENALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, LA LEY CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y EL CÓDIGO PENAL PARA APLACAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, remitimos las observaciones realizadas por las académicas M.Sc. Larissa Arroyo Navarrete, Abogada especialista en derechos humanos, género e inclusión, MSc. Marcela Vindas Rivera, psicóloga especialista en violencias de género y MSc. Sileny Mena Gómez, psicóloga, especialista en violencia intrafamiliar y Género

PRIMERO: MATERIA DEL PROYECTO DE LEY

Este criterio técnico se elabora desde el marco de los derechos humanos, la igualdad de género y la prevención de la violencia basada en género y se enmarca además en los compromisos internacionales del Estado costarricense en materia de derechos humanos y obligaciones de debida diligencia. Es pertinente recordar cualquier reforma normativa en esta materia debe cumplir con el principio de no regresividad y con la obligación estatal de avanzar progresivamente en la garantía de derechos.

La materia del proyecto aborda aspectos del derecho penal, derecho procesal penal y derecho público, en tanto se vincula directamente con los mecanismos de protección frente a la violencia contra las mujeres y otras formas de violencia de género.

SEGUNDO: OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley, identificado como expediente N.º 24.901 y titulado “Ley Katherine Garro”, tiene como objetivo principal fortalecer la respuesta institucional y normativa frente a la violencia de género, mediante reformas a la

Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (Ley N.º 8589), la Ley contra la Violencia Doméstica (Ley N.º 7586) y el Código Penal (Ley N.º 4573).

De manera específica, el proyecto busca:

- Fortalecer el cumplimiento efectivo de las penas alternativas mediante mecanismos de control judicial y acompañamiento institucional, particularmente en casos de violencia de género.
- Introducir como obligatorios los programas reeducativos y psicoterapéuticos especializados para ofensores, como forma de intervención conductual, con una lógica restaurativa aún no plenamente desarrollada.
- Establecer un sistema de monitoreo electrónico para medidas de protección, orientado a la prevención de reincidencias y a reforzar la seguridad de las personas víctimas.
- Imponer la obligación de generar estadísticas periódicas, desagregadas y actualizadas sobre violencia de género, como insumo para políticas públicas basadas en evidencia.
- Fomentar una mayor coordinación interinstitucional, incluyendo alianzas público-privadas, para fortalecer la prevención, atención y seguimiento de los casos.

Estos objetivos solo pueden alcanzarse si se implementan bajo un enfoque de derechos humanos, centrado en las víctimas, con perspectiva de género e interseccionalidad, y en cumplimiento de los principios de debida diligencia, igualdad sustantiva y rendición de cuentas. El proyecto, en su formulación actual, sienta bases para avanzar en esa dirección, aunque requiere ajustes para garantizar su eficacia normativa y evitar efectos no deseados.

TERCERO: CAMBIOS PRINCIPALES PROPUESTO EN ESTE PROYECTO DE LEY

El proyecto introduce una serie de reformas sustantivas a tres cuerpos normativos en relación con la violencia de género. Estas reformas se armonizan parcialmente con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, particularmente con lo dispuesto por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente las metas 5.2 (eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas) y 16.1 (reducción de todas las formas de violencia y tasas de mortalidad conexas).

Los principales cambios propuestos son:

1. Reforma al artículo 16 de la Ley N.º 8589
 - Se amplía el alcance de las penas alternativas, estableciendo de forma obligatoria programas de tratamiento de adicciones y programas reeducativos y psicoterapéuticos especializados para ofensores por violencia de género.
 - Se establece el monitoreo electrónico para algunas medidas, reforzando el control del cumplimiento de las condiciones impuestas.
 - Se permite la participación de entidades públicas y privadas debidamente acreditadas para ejecutar estas medidas, lo que genera desafíos importantes en materia de supervisión, calidad de la intervención y garantía de derechos.
2. Reforma al artículo 20 de la Ley N.º 8589
 - Se asigna al Ministerio de Justicia y Paz la responsabilidad de la ejecución, seguimiento y vigilancia de las penas alternativas, estableciendo además mecanismos de coordinación con el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública.
 - Esta disposición responde parcialmente al llamado de CEDAW para mejorar los mecanismos institucionales de protección y reparación, pero exige un análisis riguroso sobre la capacidad operativa real y la articulación efectiva entre actores estatales.
3. Adición del artículo 50 a la Ley N.º 8589
 - Se impone la obligación de generar estadísticas mensuales desagregadas sobre delitos relacionados con violencia de género, su reincidencia y el cumplimiento de las penas impuestas.
 - Esta reforma responde directamente a las observaciones del Comité CEDAW (CO/CRI/8, párr. 23 y 17), que ha señalado la ausencia de sistemas integrales de información como un obstáculo estructural para la formulación de políticas públicas eficaces en esta materia.
4. Modificación al artículo 3 de la Ley N.º 7586
 - Se incorpora el monitoreo electrónico como mecanismo para garantizar el cumplimiento de medidas de protección en casos de violencia doméstica o vicaria.
 - Asimismo, se impone de manera generalizada el sometimiento de la persona agresora a programas reeducativos y psicoterapéuticos, lo cual puede contribuir a medidas de prevención secundaria, siempre que se garantice su enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

5. Reforma al artículo 61 del Código Penal (Ley N.º 4573)

- En los casos de ejecución condicional de la pena por delitos contemplados en la Ley N.º 8589, se establece la obligatoriedad de someter a la persona condenada a programas especializados de intervención.
- Esta medida implica un enfoque restaurativo, cuya eficacia dependerá de su implementación desde un marco ético, técnico y con seguimiento institucional.

Estas reformas, si bien abordan vacíos importantes en la respuesta institucional frente a la violencia de género, deben analizarse con cautela por el carácter predominantemente punitivo de las modificaciones, la ausencia de mecanismos claros de reparación y autonomía para las víctimas, y el riesgo de que el Estado desplace sus obligaciones hacia actores privados sin garantizar estándares de calidad, control y no discriminación.

Además, las reformas propuestas carecen de una perspectiva interseccional y diferencial que permita atender las múltiples desigualdades que atraviesan a las mujeres en su diversidad. Su aplicación uniforme, sin adaptaciones contextuales, puede generar efectos adversos o incluso excluyentes para poblaciones históricamente discriminadas.

CUARTO: SOBRE LA COHERENCIA ENTRE TÍTULO, OBJETIVO Y CONTENIDO

El proyecto de ley muestra una coherencia general entre su título, el objetivo manifestado y el contenido normativo. El uso del nombre “Ley Katherine Garro” busca visibilizar un caso concreto de femicidio y generar conciencia social, desde una perspectiva simbólica y de memoria, aunque debe analizarse con cuidado su instrumentalización legislativa.

No obstante, el verbo “aplar” en el título preocupa ya que alude a una intención vaga que no refleja con claridad el objetivo de fortalecer el sistema jurídico de prevención, sanción, protección y reparación frente a la violencia de género, ni armoniza con el lenguaje de los instrumentos internacionales como la CEDAW o la Convención de Belém do Pará, que apelan al deber de debida diligencia, erradicación y transformación estructural de las causas de la violencia.

Desde una perspectiva jurídica y de género, se recomienda valorar un cambio en el título que refleje con mayor precisión la finalidad del proyecto y sus medios: por ejemplo, “Reforma para el fortalecimiento de la respuesta penal e institucional frente a la violencia de género”, a sabiendas de los obstáculos formales para hacer dicho cambio.

En la misma línea, se sugiere ver con cuidado el uso de la frase “Tratamiento psicoterapéutico completo especializado”, ya que el término “tratamiento” es utilizado para hacer referencia a cura de una enfermedad y la violencia basada en género no responde en la gran mayoría de las ocasiones a una causa mental o física. Así mismo, el término “completo” es ambiguo, por lo que en su lugar se recomienda incluir un “abordaje psicoterapéutico y psicosocial integral especializado”.

QUINTO: DEFINICIÓN CONCEPTUAL

El proyecto introduce una definición de “violencia de género” que, aunque parece bien intencionada, se basa en referencias doctrinarias y no en los marcos jurídicos normativos de obligatorio cumplimiento para el Estado costarricense. Se cita, por ejemplo, a la autora Astrid Orjuela Ruiz, lo cual puede ser útil, pero deja de lado la jerarquía normativa y armonización con el derecho internacional de los derechos humanos.

Desde una perspectiva técnica, jurídica y con enfoque de género, es fundamental que las definiciones, en especial las que sustentan la motivación de reformas penales o de medidas de protección, se construyan a partir de marcos normativos reconocidos por el Estado costarricense, tanto nacionales como internacionales, tales como:

- **La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)**, que define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.
- **La Recomendación General N.º 35 (2017) del Comité CEDAW**, que actualiza la N.º 19 y establece que la violencia de género es una forma de discriminación que impide a las mujeres el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.
- **El marco de la Agenda 2030**, particularmente la meta 5.2, que exige la eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en los ámbitos público y privado.

El uso de definiciones normativas uniformadas garantiza mayor seguridad jurídica, coherencia con los estándares internacionales y evita ambigüedades interpretativas que puedan debilitar el alcance de la ley. Además, fortalece la legitimidad del proyecto como parte de una política pública basada en derechos humanos, en especial frente a un fenómeno estructural como la violencia por razones de género.

SEXTO: 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 presenta ciertas inconsistencias en términos de inclusión y perspectiva de género. Aunque se observa una intención general de referirse a la violencia como fenómeno estructural que afecta principalmente a las mujeres, no se emplea de forma sistemática un lenguaje inclusivo y respetuoso de los principios de igualdad y no discriminación, tal como ha sido recomendado por el Comité CEDAW y por instrumentos como los Principios de Yogyakarta.

El Comité CEDAW ha insistido en diversas observaciones (véanse CEDAW/C/CRI/CO/7 y CEDAW/C/CRI/CO/8) en la necesidad de que los Estados adopten marcos normativos y discursivos que visibilicen la desigualdad estructural y promuevan activamente el uso de lenguaje no sexista. Asimismo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible promueve la transversalización de la perspectiva de género en todos los niveles del quehacer legislativo e institucional.

Desde esta perspectiva, se recomienda:

- Sustituir expresiones que invisibilizan a las mujeres o a las poblaciones históricamente discriminadas, por fórmulas que reconozcan explícitamente su situación.
- Utilizar términos acordes con los principios de igualdad sustantiva y derechos humanos, como “personas sobrevivientes de violencia”, “personas agresoras”, o “violencia basada en género”, evitando formulaciones genéricas que puedan diluir el foco de protección jurídica.
- Incorporar de forma clara la perspectiva interseccional, nombrando específicamente a mujeres en su diversidad (mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, migrantes, LGBTI, etc.) cuando sea relevante en las medidas o políticas propuestas.

El lenguaje no es solo una herramienta de expresión normativa, sino una vía de transformación cultural y simbólica.

Para mayor claridad en este sentido, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹² y los Principios de Yogyakarta³, la identidad de género es la vivencia interna e individual del género que cada persona siente profundamente, y puede o no corresponder con el sexo asignado al momento de su nacimiento. Esas identidades pueden no entrar dentro del binario masculino/femenino u hombre/mujer. En la misma línea, El MESECVI⁴, en su Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará (2017)⁵, recomendó a los Estados garantizar el derecho a la identidad de género. La CIDH subraya que el derecho al reconocimiento de la propia identidad de género implica el trato digno y acorde a la identidad autopercebida de cada persona.

Esto incluye referirse y tratar a la persona según la identidad que declara, sin importar si esta coincide con el género asignado al nacer.⁶⁷ La CIDH también destaca que el uso malintencionado de pronombres, sustantivos o adjetivos que no se alinean con la identidad de una persona constituye una forma de violencia verbal, simbólica y psicológica, conocida como "misgendering", la cual es una práctica que busca humillar y denigrar a la persona en función de su identidad o expresión de género.

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020a. Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>.

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020. Personas trans y género-diversas y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>.

³ Principios de Yogyakarta. 2007. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf.

⁴ Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. 2012. Folleto informativo sobre el MESECVI. <https://www.oas.org/es/mese cvi/docs/FolletoMESECVI2012-SP.pdf>.

⁵ Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. 2017. Tercer informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará.

<http://www.oas.org/es/mese cvi/docs/tercerinformehemisferico.pdf>.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020a. Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020. Personas trans y género-diversas y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>.

Adicionalmente, es importante recordar que, en 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva No. 24⁸, estableciendo los fundamentos jurídicos interamericanos para el reconocimiento de la identidad de género. La Corte destacó que la identidad de género es un elemento esencial de la identidad de una persona y que su reconocimiento es fundamental para garantizar el pleno goce de los derechos humanos. Aunque el derecho al reconocimiento de la identidad de género no está explícitamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva de una interpretación conjunta de varios artículos relacionados con el reconocimiento de la personalidad jurídica, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la privacidad y el derecho al nombre. De nuevo, esas identidades pueden no entrar dentro del binario masculino/femenino u hombre/mujer.

SÉTIMO: CUMPLIMIENTO CON EL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Para determinar el cumplimiento con el marco constitucional y convencional de derechos humanos, se requiere hacer un examen que permita determinar el cumplimiento, no solo con instrumentos internacionales con una categoría incluso supraconstitucional cuando la protección a los derechos humanos sea mayor como la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (Ley N° 6968)⁹, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belém Do Pará" (Ley N° 7499)¹⁰ y Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (Ley N° 4534)¹¹ en particular, sino también con los criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹² así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus correspondientes estándares de derechos humanos.¹³

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Opinión Consultiva OC-24/17 sobre identidad de género, y no discriminación a personas LGBTI.

https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf.

⁹ Ley N° 6968. Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.

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

¹⁰ Ley N° 7499. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belém Do Pará"

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

¹¹ Ley N° 4534. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

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

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

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

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/>

Aún más es necesario considerar las recomendaciones hechas por los distintos Comités de Derechos Humanos y, para este particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹⁴ con sus recomendaciones generales¹⁵ y sus observaciones y recomendaciones particulares para Costa Rica¹⁶, al igual que las Rondas de Evaluación Multilateral del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)^{17 18}, sus recomendaciones generales¹⁹, informes hemisféricos y temáticos.²⁰

También es pertinente considerar el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.²¹ Esta no es una lista taxativa, sino que es el punto de partida ya que también, por ejemplo, se puede considerar herramientas que no son necesariamente jurídicas pero que facilitan el cumplimiento de estos deberes como el de debida diligencia en relación a violencia basada en género.

En todos los proyectos en relación con las temáticas de género y de mujeres se recomienda mencionar explícitamente en el texto normativo al menos tres cuerpos normativos y las instancias correspondientes de interpretar las mismas, haciendo énfasis en que no es una lista taxativa:

1. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belém Do Pará" Ley 7499 (1995)²² y Comisión Interamericana de Derechos Humanos²³, Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁴ y Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)²⁵.

¹⁴ <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>

¹⁵ Recomendaciones generales del Comité CEDAW. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>

¹⁶ Desgraciadamente estas no están compiladas en un solo informe pero algunas pueden ser vistas aquí <https://www.inamu.go.cr/cedaw> y aquí https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=En&CountryID=41

¹⁷ <https://belemdopara.org/rondas-de-evaluacion-multilateral/>

¹⁸ <https://belemdopara.org/costa-rica/>

¹⁹ <https://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp#recomendaciones>

²⁰ <https://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp#hemisfericos>

²¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

²²

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

²³ <https://www.oas.org/es/cidh/>

²⁴ <https://www.corteidh.or.cr/>

²⁵ <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FolletoMESECVI2012-SP.pdf>

2. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) Ley N° 6968 (1984)²⁶ y Comité CEDAW²⁷ a través de recomendaciones generales y observaciones y recomendaciones a Costa Rica.
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José. Ley N° 4534 (1970)²⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por esta razón, se plantea que el presente proyecto de ley se inscribe en una materia que implica el cumplimiento de deberes constitucionales y convencionales en relación con la protección, prevención, sanción y reparación de la violencia de género. Asimismo, el Estado costarricense ha ratificado instrumentos internacionales de carácter vinculante que exigen la adopción de medidas legislativas adecuadas para enfrentar la violencia contra las mujeres, como dicho anteriormente y a saber:

- La Convención de Belém do Pará, que obliga a los Estados a actuar con la debida diligencia en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y sus recomendaciones generales, en particular la N.º 19 y la N.º 35, que actualiza el deber de los Estados parte de combatir la violencia estructural contra las mujeres y niñas.
- La Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que interpreta que el derecho a la identidad de género y a una vida libre de discriminación se derivan de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este sentido, el proyecto parece responder parcialmente a las obligaciones internacionales en cuanto busca robustecer mecanismos institucionales. Sin embargo, deben revisarse aspectos que podrían representar riesgos para la garantía plena de los derechos humanos, entre ellos:

26

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34143&nValor3=0&strTipM=TC

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

28

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

- La posible tercerización de funciones estatales en la ejecución de medidas reeducativas o psicoterapéuticas, sin garantías plenas de control y supervisión por parte del Estado.
- El riesgo de sobrecarga punitiva sin medidas paralelas de fortalecimiento institucional, acompañamiento psicosocial centrado en la víctima, ni mecanismos de rendición de cuentas y reparación.
- La falta de enfoque interseccional y consideraciones diferenciadas para poblaciones especialmente vulnerabilizados, tal como lo han recomendado el Comité CEDAW y el MESECVI.

Por tanto, aunque el proyecto representa un esfuerzo positivo, es necesario fortalecerlo para garantizar su compatibilidad plena con los principios constitucionales de igualdad y dignidad humana, así como con las obligaciones internacionales del Estado costarricense.

OCTAVO: INCLUSIÓN Y USO DE PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

Se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Revisión del lenguaje legal: Se recomienda revisar el título del proyecto y el lenguaje normativo general para fortalecer su precisión jurídica y evitar ambigüedades. En particular, sustituir el término “aplacar” por conceptos normativos compatibles con los deberes de erradicación, sanción, prevención y reparación establecidos en la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Asimismo, el término “tratamiento psicoterapéutico completo”, esto debido a que “tratamiento” refiere a cura de una enfermedad, mientras que “completo” termina siendo ambiguo. Se recomienda utilizar: acompañamiento psicoterapéutico y psicosocial integral.
2. Mejorar la fundamentación conceptual: Las definiciones sobre violencia de género deben basarse en marcos normativos como CEDAW, Belém do Pará y sus órganos interpretativos.
3. Garantizar el control estatal sobre medidas especializadas: Si bien son necesarias medidas terapéuticas, reeducativas o de monitoreo electrónico, es imprescindible que su ejecución no sea tercerizada sin marcos claros de supervisión, evaluación y rendición de cuentas por parte del Estado. Esto incluye procesos de acreditación, control de calidad y formación del personal.
4. Incluir el enfoque interseccional y diferencial: El texto normativo no contempla disposiciones específicas para mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, migrantes, adolescentes, adultas mayores ni mujeres LGBTI, entre otras quienes enfrentan barreras adicionales en el acceso a la justicia y en la protección efectiva de sus derechos. La ausencia de estas consideraciones puede derivar en impactos diferenciados no previstos ni mitigados.

5. Asegurar la articulación interinstitucional con enfoque de derechos: la intención de coordinación interinstitucional debe fortalecerse mediante disposiciones que garanticen presupuesto, responsabilidades claras, mecanismos de seguimiento y participación efectiva de organizaciones de sociedad civil que trabajen el tema y de mujeres en su diversidad.
6. Incorporar la evaluación de impacto normativo con perspectiva de género: se recomienda establecer en la ley, o en su reglamentación, un mecanismo de evaluación periódica sobre su implementación e impacto, especialmente en materia de reducción de la violencia de género, reincidencia, atención a víctimas y cumplimiento de estándares internacionales.

NOVENO: SOBRE EL CUMPLIMIENTO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030

El proyecto de ley no hace referencia explícita a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ni a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pese a que su contenido guarda relación directa con varias de sus metas. La inclusión expresa de este marco internacional fortalece no solo su fundamentación jurídica y política, sino también su legitimidad internacional, pero también plantea el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado costarricense.

En particular, este proyecto se vincula de manera directa con los siguientes ODS:

- **ODS 5: Igualdad de género**
 - *Meta 5.2:* Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
 - *Meta 5.c:* Adoptar y fortalecer políticas y legislación con perspectiva de género para promover la igualdad y el empoderamiento de mujeres y niñas.
- **ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas**
 - *Meta 16.1:* Reducir significativamente todas las formas de violencia.
 - *Meta 16.3:* Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.
 - *Meta 16.b:* Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias para el desarrollo sostenible.
- **ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos**
 - *Meta 17.17:* Fomentar alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, sobre la base de la experiencia y la planificación de estrategias de recursos.

La omisión de este marco representa una oportunidad desaprovechada para articular la propuesta legislativa con los compromisos globales en derechos humanos, sostenibilidad y justicia. Su inclusión explícita en la exposición de motivos y en los mecanismos de evaluación normativa permitiría:

- Fortalecer la rendición de cuentas ante la comunidad internacional.
- Facilitar la armonización con planes nacionales de desarrollo.
- Aportar al seguimiento técnico y presupuestario con enfoque de derechos y género.
- Visibilizar el papel transformador de la legislación nacional como instrumento para alcanzar la igualdad sustantiva y la erradicación de la violencia.

Se recomienda incorporar en la fundamentación del proyecto de ley referencias claras a los ODS pertinentes, especialmente al ODS 5, 16 y 17, y establecer indicadores que permitan su evaluación progresiva en el marco de la Agenda 2030.

DÉCIMO: SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN ESTE PROYECTO DE LEY

Uno de los elementos fundamentales para garantizar la efectividad de una norma es la previsión de los recursos necesarios para su implementación. En este sentido, el proyecto de ley expediente N.º 24.901 no contempla disposiciones explícitas sobre la asignación de recursos financieros, humanos o técnicos que garanticen la ejecución de las medidas propuestas, ni detalla de forma clara las obligaciones presupuestarias de las instituciones responsables.

Este vacío genera una preocupación técnica relevante, ya que compromete el principio de eficacia normativa y puede traducirse en una norma de difícil aplicación o, peor aún, simbólica, sin efectos reales sobre la protección de los derechos de las mujeres y personas víctimas de violencia basada en género.

Desde el marco jurídico nacional e internacional, la ausencia de previsiones presupuestarias claras contraviene:

- El principio de debida diligencia reforzada, contenido en la CEDAW (arts. 2 y 3), en la Convención de Belém do Pará y desarrollado por el MESECVI, que obliga al Estado no solo a dictar leyes, sino a garantizar su aplicación efectiva con los medios adecuados.
- La Recomendación General N.º 28 del Comité CEDAW, que establece que los Estados deben asignar recursos suficientes para implementar legislación antidiscriminatoria.

- El Objetivo 5.c de la Agenda 2030, que señala la necesidad de adoptar políticas con perspectiva de género respaldadas por presupuestos adecuados.

Asimismo, se detectan riesgos asociados a la delegación de funciones a actorías privadas sin acompañamiento financiero, técnico ni normativo suficiente, especialmente en lo relativo a los programas reeducativos o psicoterapéuticos obligatorios, lo cual puede redundar en una tercerización de las obligaciones estatales sin garantías de control, calidad ni derechos.

Por tanto, se recomienda:

1. Incluir en el proyecto de ley con claridad las fuentes de financiamiento y las obligaciones presupuestarias mínimas para su implementación.
2. Establecer mecanismos de coordinación y asignación interinstitucional de recursos, especialmente entre el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Seguridad Pública, el INAMU y la CCSS entre otros.
3. Garantizar la sostenibilidad financiera y la cobertura geográfica de las medidas propuestas, de manera que no reproduzcan desigualdades territoriales ni excluyan a mujeres en situación de vulnerabilidad o pobreza.

En definitiva, el compromiso estatal frente a la erradicación de la violencia de género requiere no solo voluntad normativa, sino también responsabilidad financiera. El principio de progresividad en la garantía de derechos no puede sostenerse sin previsión de recursos ni mecanismos de evaluación presupuestaria.

UNDÉCIMO: SOBRE LA INSTITUCIÓN O INSTITUCIONES RESPONSABLES DE IMPLEMENTAR LAS OBLIGACIONES EN ESTE PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley establece algunas responsabilidades generales para instituciones como el Ministerio de Justicia y Paz, el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública, principalmente en lo relativo al seguimiento de medidas alternativas, la ejecución de programas reeducativos y el uso del monitoreo electrónico. Sin embargo, no se define con claridad un sistema integral de implementación, seguimiento y evaluación, ni se asignan de manera sistemática los deberes de cada institución en relación con la totalidad de las obligaciones que el proyecto plantea.

Desde una perspectiva de buena gobernanza y debida diligencia, es indispensable definir:

- Cuál institución o entidades lideran la implementación y bajo qué marco de coordinación interinstitucional.
- Cuáles serán los mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas, con indicadores claros, públicos y accesibles.
- Cuáles instancias de control, auditoría y supervisión interna y externa se establecerán para evitar vacíos de cumplimiento, demoras o duplicidad de funciones.

Asimismo, los estándares internacionales de derechos humanos — particularmente el Comité CEDAW (Recomendación General N.º 28), el MESECVI (Tercer Informe Hemisférico) y la Agenda 2030 (Meta 16.6)— enfatizan la necesidad de:

- Establecer mecanismos efectivos de evaluación del impacto normativo en la protección de los derechos humanos.
- Crear registros públicos y estadísticos desagregados sobre la ejecución de medidas, reincidencia, calidad de las intervenciones y nivel de cumplimiento institucional.
- Asegurar la participación de las organizaciones de mujeres y de sociedad civil en los procesos de implementación y monitoreo, de forma que se garantice transparencia y legitimidad democrática.

En consecuencia, se recomienda que el proyecto de ley incluya:

1. La designación explícita de una instancia rectora y coordinadora, con competencias definidas para liderar la implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones legales.
2. La creación o fortalecimiento de un sistema de monitoreo interinstitucional con enfoque de género, que integre la producción de estadísticas, la evaluación de impacto y la rendición de cuentas.
3. La incorporación de mecanismos de participación ciudadana y de las organizaciones de mujeres, a través de observatorios, espacios consultivos o mecanismos de auditoría social.

DUODÉCIMO: IMPACTO PARA LA UNIVERSIDAD NACIONAL

Dado el compromiso institucional de la UNA con la democracia, el desarrollo humano y la igualdad y equidad, la Universidad podría vincularse a mecanismos de evaluación participativa y control ciudadano de las medidas establecidas en esta ley, a través de observatorios universitarios, procesos de extensión o colaboración con el sector público.

Adicionalmente, existe una oportunidad en la participación activa de las universidades públicas, así como de los colegios profesionales —particularmente el Colegio de Profesionales en Psicología, el Colegio de Médicos y el Colegio de Trabajadores Sociales— en el diseño, validación y evaluación de los programas reeducativos y psicoterapéuticos dirigidos a personas ofensoras. Esta articulación permitiría garantizar que dichos programas se basen en evidencia científica, enfoques éticos y metodologías probadas, superando la limitada capacidad actual de instituciones como el INAMU, la CCSS o el Ministerio de Justicia, que enfrentan importantes restricciones operativas.

El Colegio de Profesionales en Psicología, por ejemplo, ha venido desarrollando procesos relevantes en el marco de la ley de salud mental y ha demostrado capacidades técnicas y de incidencia que podrían fortalecer este tipo de intervenciones. Avanzar en un modelo colaborativo con la academia y los colegios profesionales sería un paso significativo hacia una política de rehabilitación con base en derechos humanos y evidencia.

Por tanto, se recomienda que la Universidad Nacional exija que toda reforma normativa relevante sea acompañada por mecanismos estatales de articulación con el sector académico, y que contemple recursos públicos que permitan aprovechar las capacidades instaladas de la Universidad.

La Universidad Nacional debe reafirmar su compromiso ético, político y académico con la transformación social hacia una vida libre de violencias.

CONCLUSIONES

El análisis técnico del proyecto de ley expediente N.º 24.901, titulado “Reforma a la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, la Ley contra la Violencia Doméstica y el Código Penal para Aplacar la Violencia de Género (Ley Katherine Garro)”, permite concluir que se trata de una iniciativa legislativa que reconoce, al menos en parte, la necesidad de fortalecer la respuesta institucional frente a la violencia basada en género. El proyecto plantea reformas normativas en áreas clave como el cumplimiento de penas alternativas, la implementación de programas de intervención para personas ofensoras, el uso de monitoreo electrónico y la producción de estadísticas desagregadas.

No obstante, el proyecto presenta vacíos y riesgos importantes que deben atenderse si se desea garantizar su eficacia y compatibilidad con los estándares constitucionales e internacionales:

1. El título del proyecto contiene un término (“aplacar”) impreciso y no alineado con el lenguaje jurídico internacional de derechos humanos. Asimismo, se retoma en el cuerpo del documento el término “tratamiento psicoterapéutico completo” que de igual manera resulta ambiguo para los propósitos del proyecto.
2. Las definiciones conceptuales se basan en fuentes doctrinarias individuales y no en marcos jurídicos normativos vinculantes como la CEDAW o Belém do Pará.
3. No se establece una asignación clara de recursos ni un diseño institucional que garantice la implementación, seguimiento y evaluación del cumplimiento legal.
4. Posibles riesgos asociados a la tercerización de funciones estatales sin controles adecuados y sin garantías de calidad, derechos y rendición de cuentas.
5. El proyecto carece de un enfoque interseccional y de atención a las condiciones específicas de mujeres en situación de mayor vulnerabilidad.
6. No hace referencia explícita a los Objetivos de Desarrollo Sostenible ni articula sus medidas con la Agenda 2030, a pesar de su clara vinculación con las metas 5, 16 y 17.
7. No incorpora un lenguaje inclusivo ni no discriminatorio de forma sistemática, y omite el reconocimiento legal del derecho a la identidad de género conforme a estándares interamericanos.

El proyecto de ley tiene intenciones legítimas y urgentes, pero su redacción actual requiere ajustes sustanciales para cumplir efectivamente con los principios de legalidad, igualdad, debida diligencia y progresividad en materia de derechos humanos de las mujeres.

Vale la pena continuar con este proyecto legislativo, siempre que se subsanen las debilidades señaladas, se mejore su fundamentación conceptual y jurídica, se asegure su implementación con recursos suficientes, y se adopte un enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad en todo el proceso normativo.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

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