

San José, domingo 21 de setiembre de 2025
OFICIO N° 10911-2025-DHR

Para: Sra. Noemy Montero Guerrero
Comisión de la Mujer
Asamblea Legislativa
rrodriguez@asamblea.go.cr
proyectosdeley@dhr.go.cr

De: Juan Carlos Pereira Jiménez
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS
PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)
Fecha: 2025.09.21 19:25:19
-06'00'

Asunto: Criterio sobre el Proyecto de Ley para combatir el incumplimiento de medidas de protección a favor de las mujeres. Expediente Legislativo N° 25023

Estimada señora.

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes de la República sobre el Proyecto "Ley para combatir el incumplimiento de medidas de protección a favor de las mujeres" Expediente Legislativo N° 25023, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección de la Defensoría de la Mujer, se procede a presentar las siguientes observaciones:

Resumen Ejecutivo

El proyecto de ley en consulta propone reformar el artículo 46 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (Ley N° 8589) y el artículo 59 del Código Penal, con el fin de aumentar las sanciones por incumplimiento de medidas de protección dictadas en procesos de violencia doméstica y excluir este delito de los beneficios de ejecución condicional de la pena.

La iniciativa surge en un contexto nacional sumamente grave: durante los primeros ocho meses del año 2025, el país ha registrado 34 muertes violentas de mujeres, lo que representa un incremento sin precedentes en la última década. Solo en enero del 2025 se documentaron cinco femicidios, tres de ellos en un lapso menor de 24 horas. A lo anterior se suman 197 denuncias por tentativa de femicidio durante el año 2024. Estas cifras reflejan que las medidas de protección dictadas por las autoridades judiciales en muchos casos han resultado ineficaces, lo que pone en riesgo directo la vida e integridad de las mujeres.

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

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

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



Teléfono: 4000-8500



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



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

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Normas jurídicas vigentes

A continuación, se detalla la normativa vigente y el texto del Proyecto de Ley sobre el que se referirá este criterio:

Tabla 1. Comparación normativa

Normativa vigente	Texto del Proyecto de Ley N° 25.023
Ley de Penalización de la Violencia contra las mujeres ARTÍCULO 46.- INCUMPLIMIENTO DE UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN Será sancionado con pena de prisión de seis meses a dos años, quien incumpla una medida de protección dictada por una autoridad competente, dentro de un proceso de violencia doméstica en aplicación de la Ley contra la violencia doméstica.	Refórmese el artículo 46 de la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres, de 25 de abril del 2007, Ley N.° 8589, y en lo sucesivo se lea de la siguiente manera: Artículo 46.- Incumplimiento de una medida de protección Será sancionado con pena de prisión de dos años a cuatro años, quien incumpla una medida de protección dictada por una autoridad competente, dentro de un proceso de violencia doméstica en aplicación de la Ley contra la violencia doméstica; <u>además, quien incumpla una medida de protección no podrá acceder a ningún beneficio de ejecución condicional de la pena.</u>
Código Penal ARTÍCULO 59 Al dictar sentencia, el Juez tendrá la facultad de aplicar la condena de ejecución condicional cuando la pena no exceda de tres años y consista en prisión o extrañamiento.	Código Penal Artículo 59.- Al dictar sentencia, el juez tendrá la facultad de aplicar la condena de ejecución condicional cuando la pena no exceda de tres años y consista en prisión o extrañamiento, <u>excepto en los delitos que se perpetren por incumplimiento de una medida de protección dictada por un juez en procesos de violencia doméstica.</u>

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



Teléfono: 4000-8500



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



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

Análisis del contenido del proyecto:

Durante el año 2024 y en lo que va del 2025, la violencia contra las mujeres se ha mantenido como una de las expresiones más graves de la desigualdad estructural en Costa Rica, con un impacto directo y constante en los derechos humanos de las mujeres. El 2024 cerró con un incremento significativo de la violencia letal: según la Subcomisión Interinstitucional para la Prevención de Femicidios, 39 muertes violentas fueron clasificados como femicidios. El 2025 confirma la persistencia de esta tendencia. A agosto del 2025 se contabilizan 27 femicidios, mientras que 21 casos permanecen aún en proceso de análisis, lo que hace prever que la cifra oficial podría ser mayor, evidenciando la continuidad de un patrón de violencia extrema que demanda de manera urgente el refuerzo de las políticas estatales de prevención, la protección integral de las víctimas y la sanción efectiva de los responsables.

En relación con las medidas de protección, únicamente en enero del 2025 se encontraban vigentes 46.642 órdenes, de las cuales el 41,69% se hallaba en trámite y el 58,31% en etapa de seguimiento. Estas cifras muestran, por un lado, la magnitud de la demanda de protección urgente y, por otro, la necesidad de **robustecer los mecanismos de supervisión y cumplimiento de tales medidas**, a fin de garantizar realmente la seguridad y el bienestar de las mujeres que enfrentan situaciones de violencia.

Este contexto de violencia contra las mujeres en Costa Rica justifica revisar y fortalecer el marco sancionatorio aplicable al incumplimiento de medidas de protección. El grado de riesgo de incumplimiento de estas medidas no solo genera un grave amenaza para la vida y la integridad de las mujeres, sino que además coloca al Estado costarricense en una situación de incumplimiento de sus obligaciones internacionales, en particular las derivadas del artículo 2 de la CEDAW y de los artículos 7 y 8 de la Convención de Belém do Pará, que exigen adoptar **medidas de protección eficaces y actuar con debida diligencia reforzada** para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

El aumento a un rango de 2 a 4 años planteado en el proyecto de ley permite que la sanción no sea excarcelable en su mínima expresión y envía un mensaje político-criminal contundente. **Sin embargo, es necesario profundizar en el hecho de que el aumento de penas, por sí solo, no garantiza la protección real de las mujeres. Su eficacia dependerá de que existan recursos institucionales adicionales y suficientes para la vigilancia de las medidas de protección (policía, monitoreo electrónico, sistemas de alerta temprana), así como de la debida diligencia de fiscales y jueces en la aplicación de estas herramientas.**

El planteamiento de la reforma al artículo 59 del Código Penal, que busca la exclusión de la ejecución condicional, puede generar cuestionamientos de constitucionalidad en tanto restringe de manera absoluta la facultad judicial de individualizar la sanción en cada caso concreto, atendiendo a circunstancias como la gravedad de los hechos, la reincidencia del agresor o la concurrencia de atenuantes. Este límite a la discrecionalidad judicial puede ser discutido a la luz del principio de proporcionalidad; no obstante, la restricción podría considerarse justificada si se entiende como una medida de protección reforzada en favor de las mujeres en riesgo, en cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

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



Teléfono: 4000-8500



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



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

La Sala Constitucional ha admitido restricciones similares en delitos graves contra personas menores de edad, por lo que, en este caso, la exclusión de beneficios se justifica en la necesidad de proteger de manera prioritaria el derecho a la vida y a la integridad de las mujeres.

Por otra parte, todo lo anterior presenta un riesgo desde un enfoque punitivo aislado. Si bien el aumento de penas puede tener un efecto simbólico y, eventualmente, disuasorio, **es necesario profundizar en que sin medidas preventivas y de protección paralelas —como programas de atención a hombres agresores, coordinación interinstitucional, fortalecimiento del INAMU y recursos policiales para el control de las órdenes de protección— la reforma corre el riesgo de ser meramente declarativa y no traducirse en seguridad efectiva para las víctimas.**

La Defensoría de los Habitantes también considera que el proyecto no contempla medidas de carácter preventivo ni protocolos de coordinación con el INAMU, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Resulta indispensable que se incorporen estos aspectos en el texto del proyecto y así evitar que la respuesta se limite únicamente al endurecimiento penal.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que el proyecto atiende una necesidad real y urgente en el país: garantizar que las medidas de protección dictadas a favor de las mujeres sean efectivas y que su incumplimiento tenga consecuencias jurídicas proporcionales y disuasorias.

No obstante, se advierte que la reforma, en los términos actuales, se centra únicamente en el aumento de las sanciones penales y la exclusión de beneficios, sin prever medidas complementarias de prevención, protección y seguimiento. Esto puede limitar su efectividad práctica y generar cuestionamientos de constitucionalidad por restringir de manera absoluta la discrecionalidad judicial.

En virtud de lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes emite un criterio parcialmente conforme con la iniciativa, en el entendido de que debe ser fortalecida mediante la incorporación de medidas integrales de protección y seguimiento en los casos que requieren mayor protección ante el alto riesgo de femicidio, ello a efecto de lograr la eficacia de la medida interpuesta (enfoque diferencial).

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

c. archivo
MAS/KRA/SAU

