



# REVISTA EL FORO

COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE COSTA RICA



Diseño y Diagramación:  
Ofiprinte Comercial MB S.A.

REVISTA EL FORO  
Edición Número 32  
COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE COSTA RICA  
Sitio Web Oficial: <https://www.abogados.or.cr/revista-el-foro/>

Teléfono: 2202-3648  
[www.abogados.or.cr](http://www.abogados.or.cr)  
De la Rotonda de las Garantías Sociales  
200 metros al oeste y 100 metros al norte  
Zapote, San José, Costa Rica



# REVISTA EL FORO

COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE COSTA RICA

EDICIÓN NÚMERO 32 • SAN JOSÉ, COSTA RICA • ENERO 2026



**ALEXA NARVÁEZ ARAUZ**  
DIRECTORA



**MARÍA JESÚS DOLANESCU**  
ASISTENTE DE DIRECCIÓN

## CONSEJO EDITORIAL

**Sr. Eric Briones Briones**  
**Sr. Eduardo Rojas Sánchez**  
**Sr. Fabián Volio Echeverría**  
**Sra. Gloriana Vicarioli Guier**  
**Sra. Tatiana Rodríguez Herrera**  
**Sra. Marcela Ortiz Bonilla**  
**Sr. Rafael Bolandi Piedra**  
**Sra. Rosa María Abdelnour Granados**  
**Sr. Roberto Garita Navarro**



# SUMARIO

**5. I. PRESENTACIÓN**

*por: Alexa NARVÁEZ ARAUZ y María Jesús DOLANESCU ALPÍZAR*

**7. II. "La personalidad jurídica instrumental como técnica de organización administrativa: límites constitucionales y tendencias regresivas en Costa Rica"**

*Por: Khevin Alberto SÁNCHEZ ZAMORA*

**23. III. "LOS APÁTRIDAS Y EL DERECHO A LA NACIONALIDAD (EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD)"**

*Por: Carlos MATA COTO*

**38. IV. "Replantear la política criminal costarricense: del castigo a la prevención estratégica mediante inteligencia institucional."**

*Por: Jimmy ÁLVAREZ GARCÍA*

# Presentación



**Alexa NARVÁEZ ARAUZ**  
*Directora – Revista El Foro*



**María Jesús DOLANESCU ALPÍZAR**  
*Pasante – Asistente de Dirección – Revista El Foro*

## PRESENTACIÓN

El Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica se complace en presentar la edición número 32 de la Revista *El Foro*, un espacio académico que reafirma su compromiso con el análisis jurídico riguroso, el pensamiento crítico y el fortalecimiento del Estado de Derecho. En este inicio del año 2026, extendemos una cordial felicitación a todos los agremiados, deseándoles un período colmado de éxitos profesionales, crecimiento académico y un ejercicio ético de la abogacía. De igual forma, expresamos nuestro sincero agradecimiento a los autores que, con su valioso aporte intelectual, hacen posible esta nueva edición, enriqueciendo el debate jurídico nacional desde diversas áreas del derecho.

En este marco, se presenta el artículo del Licenciado Khevin A. Sánchez Zamora, titulado “*La personalidad jurídica instrumental como técnica de organización administrativa: límites constitucionales y tendencias regresivas en Costa Rica*”, en el cual se examina el desarrollo nacional de esta figura, sus características y finalidades, así como la forma en que ha sido empleada para mejorar la gestión pública. El autor analiza, además, las tensiones que esta técnica genera en el contexto del Poder Ejecutivo actual, particularmente frente a las tendencias de recentralización administrativa orientadas a suprimir personificaciones jurídico-organizativas — principalmente de carácter presupuestario y patrimonial— creadas originalmente para fines específicos. El estudio integra doctrina, jurisprudencia constitucional y normativa vigente, incluyendo reformas legales recientes dirigidas a la eliminación de órganos desconcentrados con personalidad instrumental, y ofrece una valoración crítica sobre el impacto de estas supresiones en la estructura y eficiencia de la Administración Pública costarricense.

Asimismo, esta edición incorpora el artículo del Doctor Carlos Mata Coto, titulado “*Los apátridas y el derecho a la nacionalidad (el Control de Convencionalidad)*”, el cual explora el estudio jurídico relativo a la posibilidad que tienen las personas carentes de una nacionalidad registrada, conocidas como apátridas, de optar por el derecho a



una nacionalidad. A partir del control de convencionalidad y del derecho internacional público, el autor desarrolla la vía estatal interna y la normativa jurídica costarricense aplicable para la adquisición de la nacionalidad, particularmente mediante la figura de la naturalización para personas declaradas en condición de apátrida o refugiado apátrida, destacando los retos que enfrenta el Estado costarricense y las obligaciones derivadas de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Finalmente, esta edición presenta el artículo del especialista en materia penal Jesús Mora Rojas, titulado “*Replantear la política criminal costarricense: del castigo a la prevención estratégica mediante inteligencia institucional*”, en el cual se propone una reflexión profunda sobre la política criminal costarricense y la necesidad de transitar de un enfoque predominantemente punitivo hacia uno centrado en la prevención estratégica. El autor realiza una revisión normativa y jurisprudencial de los límites constitucionales al ejercicio del poder punitivo y a la actividad de inteligencia, incorporando estándares internacionales de organismos multilaterales. La revisión jurídico-institucional evidencia vacíos normativos, un desequilibrio persistente entre medidas preventivas y represivas, así como la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para neutralizar los factores logísticos y financieros que sostienen al crimen organizado. En ese sentido, el artículo propone una ruta integral basada en inteligencia estratégica regulada, trazabilidad financiera y mecanismos de sustitución socioeconómica, como pilares de una política criminal moderna, proporcionada y respetuosa de los derechos fundamentales.

Así, la Revista *El Foro* reafirma su vocación como espacio académico al servicio de la comunidad jurídica nacional e invita a todos los agremiados a participar activamente de estos espacios de reflexión y producción intelectual durante el año 2026.



## La personalidad jurídica instrumental como técnica de organización administrativa: límites constitucionales y tendencias regresivas en Costa Rica

*Lic. Khevin Alberto Sánchez Zamora. Abogado asociado en Corporación GC.*

### Resumen

La personalidad jurídica instrumental, tal como hoy se conoce en el Derecho administrativo costarricense, es la expresión local de una técnica organizativa, cuya construcción doctrinal arranca en la clásica distinción entre personas públicas y privadas elaborada por Enrique Sayagués Laso, quien demuestra que pueden existir: “personas colectivas que indudablemente no son estatales, pero que en todo o en parte se regulan por normas de Derecho público”, abriendo así el camino para la categoría de los entes públicos no estatales. Sobre esta base, la doctrina uruguaya y rioplatense desarrolla la noción de entidades instrumentales y de persona instrumental de la Administración, esto es sujetos formalmente diferenciados, pero funcionalmente subordinados a la Administración matriz. En Costa Rica, esta matriz conceptual es acogida y reelaborada por la Procuraduría General de la República y por la Sala Constitucional mediante la figura del órgano con personalidad jurídica instrumental, **adscrito a un ente u órgano público mayor**, dotado de subjetividad patrimonial y presupuestaria limitada, pero sin romper su integración orgánica en la Administración Central. Concebida como una ficción legal para **conferir un margen acotado**

**de autonomía organizativa —en particular, en el plano presupuestario y patrimonial— a órganos adscritos a entes u órganos públicos superiores**, la personalidad jurídica instrumental ha sido utilizada como mecanismo para flexibilizar la gestión pública frente a las restricciones burocráticas tradicionales. Por lo que este artículo examina el desarrollo nacional de esta figura, sus características y finalidades, además, cómo ha sido empleada para mejorar la gestión pública. Asimismo, se analizan las tensiones que genera en el Poder Ejecutivo actual, el cual busca recentralizar potestades administrativas suprimiendo estas **personificaciones jurídico-organizativas —principalmente de carácter presupuestario y patrimonial—** originalmente diseñadas para fines específicos. El estudio integra doctrina, jurisprudencia constitucional y normativa vigente, incluyendo las recientes reformas legales orientadas a eliminar órganos desconcentrados con personalidad instrumental, para evaluar críticamente el impacto de dicha supresión en la estructura y eficiencia de la Administración Pública costarricense.

## Abstract

Instrumental legal personality, as it is known today in Costa Rican administrative law, is the local expression of an organizational technique whose doctrinal construction begins with the classic distinction between public and private legal persons developed by Enrique Sayagués Laso, who shows that there may exist “collective persons that are undoubtedly non-state, but which in whole or in part are governed by rules of public law,” thus opening the way for the category of non-state public entities. On this basis, Uruguayan and Argentinian doctrine develops the notion of instrumental entities and of the instrumental person of the Administration, that is, subjects that are formally differentiated but functionally subordinated to the parent Administration.

In Costa Rica, this conceptual matrix is received and reworked by the Office of the Attorney General of the Republic and by the Constitutional Chamber through the figure of the organ with instrumental legal personality, attached to a larger public entity or body and endowed with limited patrimonial and budgetary subjectivity, yet without breaking its organic integration into the Central Administration. Conceived as a legal fiction to grant a narrow margin of organizational autonomy—particularly at the budgetary and patrimonial level—to organs attached to higher public entities or bodies, instrumental legal personality has been used as a mechanism to make public management more flexible in the

face of traditional bureaucratic constraints.

This article examines the national development of this figure, its characteristics and purposes, and how it has been employed to improve public management. It also analyzes the tensions it generates within the current Executive Branch, which seeks to recentralize administrative powers by suppressing these juridical-organizational personifications—primarily of a budgetary and patrimonial nature—originally designed for specific purposes. The study brings together doctrine, constitutional case law, and current legislation, including recent legal reforms aimed at eliminating deconcentrated bodies with instrumental legal personality, in order to critically assess the impact of such suppression on the structure and efficiency of the Costa Rican Public Administration.

**Palabras clave:** personalidad jurídica instrumental; órgano desconcentrado; desconcentración administrativa; personificación presupuestaria; jurisprudencia constitucional; Administración Pública de Costa Rica.

**Keywords:** Instrumental legal personality; Deconcentrated agency; Administrative deconcentration; Budgetary personification; Constitutional case law; Costa Rican Public Administration.

---

## Introducción

En el ordenamiento jurídico costarricense, la figura de la personalidad jurídica instrumental ha jugado un papel singular como técnica de organización administrativa para dotar a ciertos órganos de un margen de autonomía en la gestión de recursos y decisiones, sin separarlos

completamente de la estructura jerárquica estatal. En la configuración que ha adquirido, se trata de una construcción pretoriana —elaborada por la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional a partir de prácticas legislativas dispersas—, pero que se inserta en una genealogía

doctrinal más amplia, inaugurada en Sudamérica por la clásica distinción entre personas públicas estatales y no estatales elaborada por Enrique Sayagués Laso, a partir de la cual se perfila la categoría de los entes públicos no estatales y, en diálogo con la doctrina italiana y española sobre la administración instrumental, la de los entes y personas instrumentales de la Administración.

Esta técnica ha permitido crear “órganos-persona” dentro de ministerios u otros entes u órganos, con capacidad de actuar como centros de imputación jurídica diferenciados, aunque permanezcan adscritos a un ente u órgano superior. En la práctica costarricense, la personificación instrumental se ha utilizado, primordialmente, como personificación presupuestaria y patrimonial para solventar deficiencias operativas del Gobierno Central, otorgando a algunos órganos desconcentrados la facultad de manejar directamente determinados fondos, celebrar contratos y adoptar decisiones de gestión con menor sujeción a los rígidos controles de la Hacienda centralizada<sup>1 2</sup>.

La personalidad jurídica instrumental, sin embargo, nunca ha estado exenta de polémica. Por un lado, la jurisprudencia constitucional costarricense ha debido definir sus límites frente

a los principios constitucionales presupuestarios (unidad, universalidad y caja única) y la regla de reserva legal calificada para la creación de entes descentralizados. Por otro lado, se ha criticado que esta figura, concebida como solución temporal o “mal menor” ante la rigidez burocrática, terminó normalizándose y proliferando en la Administración Pública, contribuyendo a una atomización institucional<sup>3</sup>.

En años recientes, el Ejecutivo ha desarrollado una especie de “anticuerpo institucional” frente a estas estructuras, al sostener que muchas personalidades jurídicas instrumentales se desnaturalizaron, o bien, devinieron órganos de escasa efectividad, cuya autonomía carece de justificación, o bien, se comportan como microentidades casi autónomas que complican la coordinación de políticas públicas y diluyen los controles financieros y jerárquicos tradicionales. Esta mirada crítica ha cristalizado en iniciativas legislativas dirigidas a suprimir un número significativo de órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental, bajo el argumento de “ordenar” la Administración, eliminar duplicidades y contener el gasto público<sup>4,5</sup>.

El presente artículo ofrece un análisis integral de la personalidad jurídica instrumental en Costa Rica. En primer lugar, se expone su **origen y fundamentación doctrinal**, destacando la genealogía comparada de la figura —desde

<sup>1</sup> Diccionario Usual del Poder Judicial, “personalidad jurídica instrumental,” Poder Judicial de Costa Rica, s. f., <https://dictionariusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/personalidad-jur%C3%ADdicainstrumental#:~:text=Ficci%C3%B3n%20jur%C3%ADdica%20y%20categor%C3%ADa%20administrativa,y%20minimizar%20las%20cargas%20burocr%C3%A1ticas> (consultado el 1 de noviembre de 2025)

<sup>2</sup> Rodolfo Saborío Valverde, “La personalidad jurídica instrumental y en particular su utilización para la Administración Tributaria,” junio de 2004, <https://www.rodolfosaborio.com/xn/La%20personalidad%20juridica%20instrumental.pdf#:~:text=Esta%20modalidad%20organizativa%20consiste%20en,un%20mal%20menor%2C%20si%20se> (consultado el 2 de noviembre de 2025).

<sup>3</sup> Ibid., p. 1.

<sup>4</sup> Alexander Ramírez, “¿Por qué el Gobierno propone eliminar 17 entidades? Esto se ahorraría el Estado,” *CRHoy.com*, 12 de mayo de 2022, <https://crhoy.com/por-que-el-gobierno-propone-eliminar-17-entidades-esto-se-ahorraria-el-estado/> (consultado el 12 de noviembre de 2025)

<sup>5</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Proyecto de ley “Ley de recuperación de competencias y fortalecimiento de las jerarquías de los ministros”*, Expediente N.º 23.105, 17 de mayo de 2022, <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/05/23105.pdf> consultado el 12 de noviembre de 2025).

Sayagués Laso y los entes públicos no estatales hasta las entidades instrumentales— y su recepción pretoriana en el Derecho administrativo costarricense. En segundo lugar, se repasa su **desarrollo jurisprudencial**, en especial los pronunciamientos de la Sala Constitucional que han delimitado su constitucionalidad y alcances. Seguidamente, se describen sus **características y finalidades** dentro de la organización administrativa, distinguiéndola de la verdadera descentralización y precisando su rol como técnica de subjetivación organizativa limitada. Finalmente, se aborda el **debate actual en torno a su supresión**: las motivaciones del Poder Ejecutivo para recentralizar funciones, las reformas legales recientes y las posibles implicaciones de dismantlar este modelo sobre la estructura y la eficiencia de la Administración Pública costarricense.

### Origen y concepto de la personalidad jurídica instrumental

En términos dogmáticos, la personalidad jurídica instrumental se inserta en una **técnica de subjetivación organizativa**, cuya construcción doctrinal no nace en Costa Rica, sino que regionalmente se hunde en la tradición sudamericana de los entes públicos no estatales. Al distinguir entre personas públicas y privadas, Sayagués muestra que el desarrollo del Derecho público ha dado lugar a personas colectivas que no integran orgánicamente al Estado, pero que cumplen fines administrativos y se rigen total o parcialmente por normas de Derecho público; sobre esa base, la doctrina uruguaya y rioplatense elabora la noción de **entes instrumentales** y de **persona instrumental de la Administración**, es decir, sujetos formalmente separados, aunque funcionalmente subordinados a una Administración matriz, cuya personificación responde a fines esencialmente instrumentales de

gestión<sup>6,7</sup>

En Costa Rica, esta matriz conceptual es recibida y reformulada a través de prácticas legislativas dispersas —que crean juntas o consejos con capacidad de administrar fondos específicos dentro de ministerios—, después sistematizadas por la Procuraduría General de la República y por la Sala Constitucional. Antes de que la jurisprudencia constitucional acuñara de forma explícita el lenguaje de la personalidad jurídica instrumental, la Procuraduría ya describía estas estructuras como **“personificaciones presupuestarias”** o **“entes con personalidad de efectos limitados”**, subrayando que, en muchos casos, se trata de órganos de la Administración Central a los que se otorga personalidad jurídica *ad hoc*, principalmente para efectos financieros y de gestión, sin trasladarles la titularidad definitiva de nuevos fines públicos.

La doctrina y la jurisprudencia nacionales han convergido en entender la personalidad jurídica instrumental como una ficción jurídica y categoría administrativa mediante la cual se dota a un órgano de la Administración de un conjunto delimitado de capacidades jurídico-públicas —en especial presupuestarias, patrimoniales y contractuales—, manteniéndolo integrado orgánicamente a un ente u órgano público mayor

<sup>6</sup> Carla Spagnuolo Arévalo, Virginia D’Isabella Cimarelli, Pedro Borrea Brusain y Hugo Costa Bueno, “El levantamiento del velo en el Derecho Administrativo,” *Revista de Derecho* 7, n.º 13 (2008): 69–95. Recuperado de: <https://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Spagnuolo-D-Isabella-Borrea-y-Costa-El-levantamiento-del-velo-en-el-Derecho-Administrativo.pdf>

<sup>7</sup> Enrique Sayagués Laso, “Distinción entre personas públicas y privadas,” *Revista de Ciencias Jurídicas*, n.º 7 (mayo 1966): 21–23. Recuperado de: <https://archivo.revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/16961/16404>; y del mismo autor, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 8.ª ed. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 175.

<sup>8</sup>. Dicho de otro modo, el órgano personificado “actúa como si tuviera personalidad jurídica” para determinados efectos, sin alcanzar la condición de sujeto de derecho público plenamente autónomo.  
<sup>9</sup>. Esta subjetivación parcial le permite —entre otros asuntos— contar con presupuesto propio, administrar fondos afectados, celebrar contratos y gestionar bienes adscritos a su objeto institucional, pero circunscribiendo esa autonomía a los ámbitos específicos definidos en la norma creadora<sup>10</sup>. La personalidad es, por ello, **instrumental**: existe exclusivamente en función de la gestión de ciertos recursos y cometidos, además, se ejerce siempre bajo la tutela y rectoría del ente u órgano superior al que el órgano-persona se encuentra adscrito.

En la evolución del Derecho administrativo costarricense, la figura también ha sido denominada “**personificación presupuestaria**”, denominación que pone de relieve su dimensión financiera, pero que no agota su alcance. La *doctrina nacional* reconoce que la personificación o personalidad instrumental **no equivale a una descentralización administrativa verdadera**, ya que no media un traslado definitivo de competencias ni la creación de un sujeto de derecho público plenamente autónomo<sup>11</sup>. Antes

<sup>8</sup> Diccionario Usual del Poder Judicial, “personalidad jurídica instrumental.”

<sup>9</sup> Saborío Valverde, “La personalidad jurídica instrumental y su utilización para la Administración Tributaria,” p. 1.

<sup>10</sup> Alex Fernando Rojas Ortega, “Comentario al artículo 12 de Código Procesal Contencioso-Administrativo,” *vLex Costa Rica*, 6 de octubre de 2022, <https://vlex.co.cr/vid/comentario-articulo-12-codigo-1025831604#:~:text=De%20esa%20forma%2C%20la%20personalidad,el%20C3%B3rgano%20que%20se%20personaliza> (consultado el 1 de noviembre de 2025).

<sup>11</sup> Procuraduría General de la República, **Dictamen C-115-89** (4 de julio de 1989), citado en el **Dictamen C-152-2002** (12 de junio de 2002), [https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11189&strTipM=T#:~:text=ejecuci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de,que%2C%20en%20principio%2C%20podr%C3%A1%20realizar](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11189&strTipM=T#:~:text=ejecuci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de,que%2C%20en%20principio%2C%20podr%C3%A1%20realizar), (consultado el 2 de noviembre de 2025).

bien, se trata de una forma de **desconcentración funcional** unida a un estatus especial en materia presupuestaria. En palabras de la Procuraduría General de la República (PGR), el legislador costarricense recurrió a esta técnica para “*separar ciertos fondos públicos*” de la rígida caja única del Estado, asignando su gestión a un organismo al que se le otorga personalidad jurídica *ad hoc* con el objeto de liberarlo de los controles ordinarios de aprobación y ejecución presupuestaria<sup>12</sup>.

Así, la nueva “persona instrumental” permanece orgánicamente en la Administración Central, pero **goza de autonomía financiera plena** respecto de los fondos separados que gestiona. Ahora bien, la experiencia costarricense demuestra que la personalidad instrumental opera como un **régimen especial de autonomía organizativa** que, si bien se manifiesta principalmente en el campo presupuestario y patrimonial, suele ir acompañada de potestades propias de gestión administrativa y, en no pocos casos, de facultades técnicas relevantes (por ejemplo, en materia de infraestructura vial, gestión aeroportuaria o programas sociales). Precisamente por ello, la doctrina más reciente ha insistido en que la personalidad jurídica instrumental no equivale a una descentralización plena, sin embargo, tampoco puede reducirse a un simple expediente contable: se trata de una forma cualificada de desconcentración funcional con subjetivación limitada.

Conviene subrayar que, desde el punto de vista de la **configuración costarricense**, se trata de una creación en buena medida **pretoriana**, en cuanto la categoría no aparece originariamente codificada en una ley general de organización administrativa, sino que ha sido perfilada a partir de prácticas legislativas particulares, interpretadas y sistematizadas por la Procuraduría y por la Sala Constitucional. De hecho, **antes de**

<sup>12</sup> *Ibid.*

la **Sala Constitucional** (creada en octubre de 1989), la PGR ya había elaborado el concepto. En su Dictamen C-115-89, el procurador definió las *personificaciones presupuestarias* subrayando que muchas veces se crean entes públicos **sin verdadera descentralización de competencia**, donde la personalidad jurídica conferida tiene “*efectos limitados*” y obedece a criterios fundamentalmente financieros <sup>13</sup>.

Estos órganos formalmente independientes no reciben la titularidad definitiva de nuevos fines públicos –los fines y competencias siguen siendo los del ente al que pertenecen–, sino que se explica su personalidad por el interés en sustraer determinados recursos de las normas generales de presupuestación y control. En resumen, **la finalidad original** de la figura fue permitir que ciertos órganos administrativos manejaran autónomamente ingresos afectados a propósitos específicos (por ejemplo, tasas o rentas propias), invirtiéndolos ágilmente en su objeto institucional, sin pasar por el trámite del Presupuesto Nacional ordinario. Se buscaba con ello aumentar la eficacia en áreas especializadas, reducir trámites burocráticos y agilizar contrataciones, todo *sin* romper el vínculo jerárquico con la Administración Central.

En Costa Rica, los antecedentes legislativos de esta técnica se remontan varias décadas atrás. Por ejemplo, la **Ley N.º 5394 de 1973** creó la *Junta Administrativa de la Imprenta Nacional* para que los ingresos generados por la Imprenta se reinvirtieran en su modernización, a través de un fondo especial administrado por dicha Junta independiente del Ministerio de Gobernación. De manera semejante, **en la década de 1970**, se consolidaron Juntas o Consejos con manejo autónomo de recursos en órganos **adscritos a ministerios**. Así, la **Ley 5150 (1973)** dotó al **Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)**

**de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental para administrar ingresos tarifarios y contratar; la Ley 5695 (1975)** creó el **Registro Nacional con Junta Administrativa y personalidad jurídica**, precisándose luego por reglamento su **carácter de órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia con personalidad jurídica instrumental** y la Ley 5870 (1975) instituyó la *Dirección Nacional de Comunicaciones* (Correos y Telégrafos) con Junta Administrativa dotada de personalidad jurídica, cuentas propias, potestad tarifaria y capacidad de endeudamiento, **estructura que sería posteriormente transformada por la Ley 7768 de 1998 en la empresa pública Correos de Costa Rica S.A., modificando la naturaleza jurídica del servicio postal**. Sería posteriormente la jurisprudencia la que dotaría de encuadre dogmático uniforme a estas experiencias dispersas.

### Desarrollo jurisprudencial: reconocimiento y límites constitucionales

Dada la peculiaridad de la figura –un órgano administrativo con atributos de persona jurídica sin ser ente descentralizado–, era inevitable que llegara al escrutinio de la **Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**. La jurisprudencia constitucional costarricense de 1990 forjó los contornos de la personalidad jurídica instrumental, en un principio con reticencia y luego con mayor claridad sobre su constitucionalidad **bajo ciertas condiciones**.

El **primer gran pronunciamiento** fue la **Sentencia n.º 6240-93** (26 de noviembre de 1993), dictada en la **consulta legislativa sobre el proyecto de Ley General de Hidrocarburos**. Allí la Sala estimó inconstitucional conferir a un órgano de la Administración Central una “personalidad jurídica” que, por sus efectos patrimoniales y presupuestarios, lo equiparara de facto a un ente descentralizado; si ese fuera

<sup>13</sup> Ibid.

el propósito, la creación de una institución autónoma exige ley aprobada por dos tercios (art. 189.3 C.Pol.):

*“En este sentido, es necesario señalar que, con la creación de la Dirección General, se pretende configurar una institución con el régimen jurídico propio de un ente descentralizado -con capacidad contractual, autonomía financiera y presupuestaria, patrimonio propio, etc.-*

*; bajo la cobertura de un órgano desconcentrado, que por su naturaleza no podría contar, a lo sumo, más que con una personalidad jurídica meramente instrumental. No es posible delegar en la Dirección General competencias atribuidas por la Constitución al Poder Ejecutivo en sentido estricto -Presidente de la República y Ministro de la cartera-, no empece que se le otorgue tal personalidad instrumental. Dicho de otra manera, si el legislador opta por desconcentrar un órgano de una Cartera de Gobierno, no puede dotarlo de personalidad jurídica propia e independiente de ésta, en los términos de administración descentralizada, en tanto el titular de la Cartera integra con el Presidente de la República, el órgano constitucional Poder Ejecutivo que es su jerarca necesario; salvo que el legislador opte por crear una verdadera institución descentralizada u autónoma, la cual, en todo caso, requeriría para su creación una ley aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (art. 189 Constitución Política), en razón, precisamente, de que su creación implica el desplazamiento de competencias que constitucionalmente corresponden al Poder Ejecutivo como jerarca de la Administración Central; de lo contrario, se conformaría un régimen de excepción, que puede conducir a una atomización del Poder Ejecutivo y de sus propias competencias que*

*repugna a la ideología constitucional.”*<sup>14</sup>

El hito decisivo es la Sentencia n.º 3513-94<sup>15</sup> dictada en consulta sobre el proyecto “Autorización para otorgar donaciones al Museo Nacional de Costa Rica” (exp. leg. n.º 11.567). La Sala examinó el artículo 1 del proyecto — que “concede personalidad jurídica al Museo Nacional de Costa Rica” y, acto seguido, lo califica de órgano desconcentrado adscrito al MCJ— y concluyó que ese texto “no se ciñe a lo meramente instrumental, sino que personifica plenamente al Museo”, con lo cual “da origen a una entidad pública estatal” sin salir de la órbita del Poder Ejecutivo.

En apoyo, el Tribunal retomó la Sentencia 6240-93 (hidrocarburos): a un órgano desconcentrado como tal no puede conferírsele el régimen propio de un ente descentralizado (capacidad contractual, autonomía financiera y presupuestaria, patrimonio propio, etc.); si ese fuese el designio, corresponde crear una institución descentralizada con la mayoría calificada del art. 189 C.Pol. Ahora bien, la misma Sentencia 3513-94 reconoce expresamente que “sería constitucionalmente válido” dotar al Museo de “capacidad jurídica simplemente instrumental” para recibir directamente las donaciones y administrarlas, manteniendo su adscripción ministerial. Por tanto, la Sala: (1) declaró inconstitucional el art. 1 que le otorgaba personalidad plena al Museo y

<sup>14</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), Voto n.º 6240-93, EXP. 4165-P-93 (San José, 26 de noviembre de 1993) — Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad sobre el Proyecto de Ley de Hidrocarburos, expediente legislativo n.º 9573.

<sup>15</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), Voto n.º 3513-94, EXP. 2225-A-94 (San José, 15 de julio de 1994) — Consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que autoriza donaciones a favor del Museo Nacional de Costa Rica (expediente legislativo n.º 1.567), promovida por los diputados Rodolfo Méndez Mata et al.

(2) consideró **no inconstitucionales** las adiciones que amplían beneficiarios y fijan límites (no trasladar donaciones a tarifas y exigir **propósito específico**), por ser compatibles con el principio democrático y el control de legalidad.

La línea se consolidó en resoluciones posteriores —v.gr. n.º 4681-97<sup>16</sup>, n.º 9530-99<sup>17</sup> (Consejo de Transporte Público) y n.º 11657-2001<sup>18</sup> (CETAC)— en las que la Sala admitió la “**personalidad jurídica instrumental**” como una **personificación presupuestaria limitada**, no equivalente a descentralización plena ni a autonomía patrimonial/financiera irrestricta.

Desde entonces, quedó sentado que, a la luz del Derecho de la Constitución costarricense, es válido dotar a un órgano administrativo de personalidad jurídica instrumental **para efectos presupuestarios**, siempre que el órgano siga sujeto en los demás ámbitos al ente superior jerárquico. La lógica subyacente es que tal atribución no implica transferir en forma

exclusiva una competencia sustantiva al órgano inferior ni crear una entidad autónoma nueva, sino únicamente otorgar herramientas de gestión financiera independientes para el cumplimiento de los fines desconcentrados<sup>19</sup>.

En la **Sentencia N.º 9530-99**, al evaluar la reforma legal que reorganizaba el Consejo Nacional de Transporte Público, la Sala encontró problemática una confusión frecuente: la Ley pretendía darle al Consejo personalidad jurídica instrumental *acompañada* de atributos propios de entes descentralizados (autonomía patrimonial, financiera, independencia funcional y administrativa). La Sala declaró inconstitucional esa combinación, señalando que no se puede, so pretexto de instrumentalidad, otorgar a un órgano desconcentrado las mismas prerrogativas de una institución autónoma. En otros términos, la **personalidad instrumental debe ser instrumental**: si la legislación le añade independencia funcional absoluta o autonomía administrativa plena, se estaría creando de facto un ente descentralizado *encubierto*, eludiendo el requisito constitucional de mayorías calificadas. Este fallo fue importante para delimitar la figura, evitando excesos: se acepta la personería instrumental **solo para el manejo de fondos y aspectos administrativos concretos**, pero no para sustraer por completo al órgano de la jerarquía administrativa ni para blindarlo de la supervisión superior.

Otro hito fue la **Sentencia N.º 11657-2001** (14 de noviembre de 2001), relativa a la constitucionalidad del modelo de gestión del

<sup>16</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), *Voto n.º 4681-97*, EXP. 4195-E-97 (San José, 14 de agosto de 1997, 14:42 h) — **Consulta facultativa de constitucionalidad** del proyecto de ley de reforma a la Ley n.º 7012 (27 de noviembre de 1985), **Ley de Creación del Depósito Comercial de Golfito**, expediente legislativo n.º 12.605, promovida por diputados varios.

<sup>17</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), *Voto n.º 1999-09530*, Exp. 99-007925-0007-CO (San José, 3 de diciembre de 1999, 9:15 h) — **Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad** sobre el proyecto “Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos modalidad Taxi”, expediente legislativo n.º 13.511, promovida por los diputados Otto Guevara Guth et al.

<sup>18</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), *Voto n.º 2001-11657*, Exp. 00-007299-0007-CO (San José, 14 de noviembre de 2001, 14:43 h) — **Acciones de inconstitucionalidad acumuladas** contra el Reglamento para los Contratos de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios (D.E. 26801-MOPT, 19/03/1998), el Cartel de la Licitación Pública n.º 1-98 del Consejo Técnico de Aviación Civil y varios artículos de las leyes 7018, 7015 y 7051.

<sup>19</sup> Jorge Córdoba Ortega, “La consulta legislativa previa de constitucionalidad y la competencia de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad en la Asamblea Legislativa de Costa Rica” en *La justicia constitucional en Iberoamérica*, dirs. Víctor E. Orozco Solano y Sergio J. Cuarezma Terán (Nicaragua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica —INEJ—, 2020), 238, [https://www.inej.net/libros/publicaciones/Justicia\\_constitucional\\_en\\_Iberoamerica\\_130120.pdf](https://www.inej.net/libros/publicaciones/Justicia_constitucional_en_Iberoamerica_130120.pdf)

Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. En ese caso, la Sala examinó el esquema por el cual el Consejo Técnico de Aviación Civil –órgano desconcentrado máximo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, dotado de personalidad jurídica instrumental por ley– administraba los ingresos aeroportuarios a través de un fideicomiso en el Banco Internacional de Costa Rica. La resolución respaldó dicho arreglo, indicando que resultaba **constitucionalmente válido** dado el estatus del Consejo como órgano-persona con autonomía financiera. Reafirmó que la **finalidad** de la personalidad instrumental es precisamente permitir al órgano manejar sus propios recursos fuera del presupuesto central y ejecutar con agilidad la función pública encomendada. La Sala enfatizó que, en este marco, el órgano sigue: *“subordinado... en todos los aspectos no propios de la función dada por desconcentración y derivados de su personalidad instrumental”*, lo que reconfirma la subsistencia del vínculo jerárquico en lo ajeno a la gestión financiera independiente.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional costarricense terminó por **legitimar la personalidad jurídica instrumental** como figura organizativa válida, siempre que se mantenga en sus cauces propios. Tres criterios fundamentales emergen de los fallos analizados: (1) **solo se admite una personalidad limitada o “meramente instrumental”**, no una personería plena que convierta al órgano en un nuevo ente; (2) **el otorgamiento de personalidad instrumental debe tener una finalidad técnica concreta**, típicamente la administración de ciertos fondos o la agilización de trámites, sin implicar traslados de competencias exclusivas y (3) **no deben acumularse atributos equivalentes a la autonomía institucional**, pues, de lo contrario, se desnaturaliza la figura.

Con estos parámetros, la Sala ha considerado que tal técnica **no contradice per se la**

**Constitución**, aun reconociendo que supone una excepción a los principios clásicos de unidad presupuestaria. En palabras de la Sentencia 4681-97: **“se acepta como constitucionalmente correcta la figura de la personalidad jurídica instrumental –órgano persona–”**, por cuanto no implica sustraer definitivamente la materia del ámbito del superior jerárquico, sino solo conferir al órgano mecanismos de gestión propios.

### **Características y finalidad de la figura instrumental**

A partir del análisis precedente, se colige que la personalidad jurídica instrumental ostenta una naturaleza híbrida y singular, en la que se amalgaman institutos propios de la desconcentración administrativa con atributos típicos de la subjetividad jurídica. Esta configuración dogmática se manifiesta, en primer término, a través de una dialéctica entre integración orgánica y autonomía funcional cualificada. El órgano dotado de personalidad instrumental no rompe su vínculo estructural con la Administración Central, pues subsiste su incardinación o adscripción a un Ministerio o ente rector, lo que impide hablar de una verdadera descentralización política o administrativa, así como de un traslado definitivo de la titularidad competencial. No obstante, esta figura suele aparejar un grado de desconcentración máxima, otorgando al órgano una independencia funcional y técnica que blindada su núcleo decisorio frente a la jerarquía tradicional.

En este esquema, el jerarca ministerial conserva la potestad de mando sobre los aspectos administrativos generales, pero se ve impedido de avocar competencias o revocar decisiones en el ámbito técnico exclusivo del órgano desconcentrado<sup>20</sup>. El caso del Registro Nacional resulta paradigmático, al respecto:

<sup>20</sup> Rojas Ortega, “Comentario al artículo 12 de Código Procesal Contencioso-Administrativo.”

aunque orgánicamente forma parte del Ministerio de Justicia, su condición de órgano-persona con desconcentración máxima impide que el ministro interfiera mediante órdenes en la función registral sustantiva, preservando así la técnica administrativa dentro de un marco de subordinación institucional atenuada <sup>21</sup>.

A esta particular situación orgánica, se suma una subjetividad jurídica especial y acotada, la cual no constituye una capacidad plena, sino una ficción legal de alcance restringido. Dicha personería confiere al órgano la aptitud de actuar como centro autónomo de imputación de relaciones jurídicas en esferas taxativamente delimitadas por el legislador; si bien estas potestades se manifiestan con preponderancia en los ámbitos contractual y financiero, **no se agotan necesariamente en ellos, extendiéndose a aquellas otras competencias instrumentales y de gestión técnica requeridas para su operatividad.** Esto implica que el órgano puede obligarse, gestionar presupuesto y administrar un patrimonio separado, operando *quoad effectum* como un sujeto de derecho, pero exclusivamente para la consecución de los fines previstos en su norma de creación. La doctrina la conceptualiza, por ende, como una "personalidad parcial", cuya existencia se justifica en función de la gestión especializada, careciendo de la universalidad de capacidad que es privativa de los entes públicos territoriales o institucionales.

Como corolario de lo anterior, una de las características más tangibles de esta figura es la autonomía presupuestaria y patrimonial. El órgano-persona dispone de un presupuesto diferenciado —aprobado o ejecutado con independencia del presupuesto ordinario de la República— y es titular de un patrimonio de afectación constituido por fondos especiales o bienes muebles e inmuebles. Esta autonomía patrimonial le permite responder

directamente por las obligaciones contraídas y por la responsabilidad extracontractual derivada de su funcionamiento <sup>22</sup>. En la praxis, esto se traduce en una potestad de autoorganización del gasto, liberando al órgano de la rigidez de los controles previos de la Hacienda centralizada —salvo las fiscalizaciones específicas de ley— y otorgándole agilidad en la ejecución de sus recursos.

Asimismo, la figura se rige por un estricto principio de especialidad y competencia material, dado que estos órganos se instituyen para la gestión de cometidos públicos concretos, vinculados indisolublemente a los fondos que administran. Por ejemplo, el CTAMS —órgano adscrito al Ministerio de Salud con **personalidad jurídica instrumental**— gestiona y distribuye recursos específicos para programas de salud; el CONAVI —órgano de desconcentración máxima del MOPT con **personalidad jurídica instrumental**— administra el **Fondo de la Red Vial Nacional** (peajes y tributos sobre combustibles); y, a **título histórico**, el FONABE —creado en 1997 como órgano con personalidad jurídica instrumental adscrito al MEP— **fue cerrado por la Ley N.º 9903 (2020)**, trasladándose sus becas al IMAS y al MEP.

La personalidad instrumental se justifica en tanto esos fondos tienen un destino específico —vinculado al objeto del órgano— y se quiere asegurar su manejo eficiente y sin desvíos a otros fines. En tal sentido, la **ley creadora define la competencia material** del órgano-persona de

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> El Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley N.º 8508) reconoce la dualidad ente-órgano personificado en materia de legitimación pasiva. El artículo 12.2 CPCA prevé que se demanda como parte a los órganos con personalidad jurídica instrumental autores de la conducta impugnada, lo cual se complementa con la responsabilidad solidaria Estado-servidor público del art. 201 LGAP. La motivación de esta norma es que el daño causado por un órgano-persona se repare preferentemente con el patrimonio de dicho órgano, sin que el administrado deba discernir si demandar al Ministerio o al órgano desconcentrado.

forma estrecha, garantizando que la autonomía dada no trascienda ese ámbito. Se trata, pues, de instrumentos administrativos de **gestión especializada**.

En lo que respecta a la finalidad teleológica de la figura, su génesis responde a una necesidad pragmática de "huida" de la rigidez administrativa. La doctrina nacional coincide en que la personificación instrumental surgió como un remedio ante la anquilosis y el gigantismo burocrático del Gobierno Central, permitiendo dotar de agilidad operativa a ciertos sectores sin incurrir en el costo político y jurídico de una reforma integral del Estado <sup>23</sup>. Como apunta Saborío Valverde, se trató de un "mal menor": una solución de compromiso para evitar, por un lado, la parálisis de los ministerios y, por otro, la atomización excesiva que supondría crear un ente descentralizado autónomo para cada función técnica <sup>24</sup>. Bajo esta óptica, dotar de instrumentalidad podía combinar lo mejor de dos mundos: la **flexibilidad gerencial** de un ente autónomo, pero sin perder la **coordinación gubernamental** y la sujeción a políticas generales propias de un órgano ministerial.

Sin embargo, esta visión pragmática no está exenta de crítica dogmática; Navarro Fallas advierte que, en el ordenamiento costarricense, la personalidad jurídica instrumental —o personificación presupuestaria— ha adolecido de imprecisión conceptual, siendo utilizada frecuentemente como un sucedáneo imperfecto de la descentralización. Según esta postura, la proliferación de la figura obedece menos a una técnica organizativa depurada y más a la incapacidad de generar los consensos políticos necesarios para crear verdaderas instituciones autónomas, resultando en un híbrido que, si bien aporta eficiencia coyuntural, genera zonas grises

<sup>23</sup> Saborío Valverde, "La personalidad jurídica instrumental y su utilización para la Administración Tributaria."

<sup>24</sup> Ibid.

en el control y la responsabilidad administrativa <sup>25</sup>.

### Tendencias actuales: la reacción del Poder Ejecutivo y la supresión de órganos-persona

A lo largo de las últimas décadas, Costa Rica ha aplicado ampliamente la figura de la personalidad jurídica instrumental en muy diversos sectores de la Administración Pública. Se estima que decenas de órganos desconcentrados han gozado de este estatus, creando una suerte de **subsector institucional** dentro del Poder Ejecutivo: órganos adscritos con autonomía de gestión financiera.

Ante esto, en el periodo más reciente, particularmente bajo la administración iniciada en 2022, el Poder Ejecutivo costarricense ha adoptado una postura resuelta de **recentralización administrativa**, poniendo en la mira a las personalidades jurídicas instrumentales, así, en el contexto político reciente, esta figura ha sido reevaluada críticamente desde la cúpula del Ejecutivo, donde la agilidad operativa de los órganos desconcentrados se percibe como un debilitamiento de la autoridad jerárquica.

La narrativa oficial sostiene que algunas de ellas se "**desvirtuaron**" respecto del modelo de desconcentración concebido en la Ley General de la Administración Pública <sup>26</sup>. En concreto, se arguye que varias entidades con independencia técnica y financiera acabaron comportándose casi como organismos públicos paralelos, sin la

<sup>25</sup> Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL), *La Personalidad Jurídica Instrumental o Personificación Presupuestaria* (San José, Costa Rica: 28 de agosto de 2012). La referencia al artículo de Román Navarro Fallas ("Ámbito de autonomía en materia presupuestaria...", *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 10, n.º 2 [2002]) se obtuvo de esta ficha. Recuperado de: <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MzM4Mw%3D%3D>

<sup>26</sup> Ramírez, "¿Por qué el Gobierno propone eliminar 17 entidades?"

debida coordinación ni control, contribuyendo al **crecimiento desmedido del aparato público**<sup>27</sup>. Además, se señala la existencia de órganos-persona inoperantes o con muy bajo impacto, cuya autonomía carece de justificación práctica, pero sí implica gastos administrativos adicionales.

Con base en ese diagnóstico, el gobierno de turno (2022-2026) presentó a la Asamblea Legislativa el **Proyecto de Ley N.º 23.105** titulado, de manera indicativa: “Ley para eliminar órganos desconcentrados y ordenar la Administración Pública”. En su exposición de motivos, el Ejecutivo plantea la necesidad de “*resolver imprecisiones jurídicas*” generadas por la creación de esos órganos y “*ordenar la institucionalidad pública*” evitando la dispersión institucional sin claridad de competencias. La propuesta concreta es **suprimir 17 órganos desconcentrados** adscritos a diversos ministerios, eliminando en cada caso su personalidad jurídica instrumental y reintegrando sus competencias al ministerio respectivo. En algunos supuestos, esto conlleva la eliminación de la junta directiva o consejo técnico que regía el órgano, pasando sus funciones a una dependencia ordinaria ministerial; en otros, implica fusionar el órgano con otra entidad existente.

La lista de órganos por suprimir incluye casos ya mencionados en este estudio. Por ejemplo, el **Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS)**, adscrito al Ministerio de Salud desde 1973, que tenía personalidad instrumental, pero dependía totalmente del presupuesto nacional y ni siquiera contaba con plazas propias. El proyecto propone que sus funciones sean asumidas directamente por el Ministerio de Salud, disolviendo el Consejo. Igualmente, el **CIAMA** (Madre Adolescente) y el **CONIS** (Investigación

en Salud), ambos con personalidad instrumental, pero sin recursos suficientes, serían absorbidos por el Ministerio de Salud. En Cultura, se plantea fusionar el SINEM con el Centro Nacional de Música y eliminar la desconcentración de la Casa de la Cultura de Puntarenas, suprimiendo su personería instrumental.

En Educación, el **Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez** (formación docente), creado en 2008 con personalidad instrumental, se integraría al Ministerio de Educación. Incluso un órgano emblemático como la **Dirección General de Migración y Extranjería** que, aunque no tenía personalidad instrumental, contaba con desconcentración mínima y una Junta Administrativa, vería eliminada dicha Junta para que la Dirección quede bajo línea directa del Ministerio de Gobernación.

Detrás de estas medidas, hay consideraciones tanto **económico-presupuestarias** como de **política administrativa**. En lo financiero, el gobierno estima un ahorro anual de aproximadamente ₡17.000 millones al reducir gastos operativos redundantes (alquileres, servicios, eventuales dietas de juntas directivas, etc.)<sup>28</sup>. Sin embargo, más allá del ahorro cuantificable, la exposición de motivos enfatiza los *beneficios incalculables* de simplificar la estructura estatal, evitando que en el futuro estos órganos proliferen y crezcan burocráticamente sin justificación<sup>29</sup>. La consigna es fortalecer los ministerios, concentrando en ellos funciones dispersas.

Un punto especialmente relevante es el **aspecto jurídico-organizativo: al eliminar la personalidad instrumental**, cesan automáticamente las características especiales del órgano y, con ello, las Juntas o consejos

<sup>27</sup> Asamblea Legislativa. *Proyecto de ley: Ley de Recuperación de Competencias y Fortalecimiento de las Jerarquías de los Ministros*, Expediente 23.105. Recuperado de: <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/05/23105.pdf>

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>29</sup> *Ibid.*

que lo gobernaban pierden su razón de ser. En efecto, muchas de estas entidades tenían órganos colegiados de dirección (Juntas Administrativas o Consejos Directivos) justamente porque administraban presupuestos propios; al reincorporarse al ministerio, se suprime dicha estructura y se retorna al esquema jerárquico convencional (donde el ministro o un director general nombrado por este dirige la dependencia). Desde la óptica del Poder Ejecutivo, esto **reduce niveles de decisión** y agiliza la ejecución de políticas, al haber menos instancias intermedias.

A nivel político, el tema también refleja la visión de cada gobierno sobre el tamaño y la forma del Estado. La presente administración ha asumido un discurso de austeridad y control central, en línea con recomendaciones internacionales que piden un Estado más compacto. No obstante, es evidente que la discusión de fondo trasciende lo meramente contable: se trata de encontrar el **punto de equilibrio entre centralización y autonomía** en la gestión pública. La personalidad jurídica instrumental simboliza ese péndulo –fue una salida descentralizadora ante la rigidez, ahora es vista como exceso a corregir–.

Quizá el camino intermedio resida en fortalecer la **capacidad administrativa de los ministerios** (modernizando el Servicio Civil, agilizando contrataciones públicas) para que no haya necesidad de crear órganos-persona como parches a la ineficacia central. Esa asignatura pendiente explica por qué la figura surgió y por qué aún genera debate: mientras la administración tradicional siga teniendo flaquezas, siempre tentará la idea de darle a un órgano especializado “vida propia” para cumplir su misión.

Queda claro que la coyuntura actual muestra una **clara tendencia a desmantelar o reconvertir** las personalidades jurídicas instrumentales en Costa Rica. Resta por ver si estas reformas lograrán tanto la ansiada eficiencia –esta vez vía

ministerios fortalecidos– como la contención del gasto público, sin perder las conquistas de agilidad y especialización que, en su momento, las personificaciones instrumentalizadas aportaron al Estado costarricense.

## Conclusiones

La personalidad jurídica instrumental ha sido, sin duda, una **figura sui generis** del derecho administrativo costarricense, nacida de la necesidad y moldeada por la praxis jurisprudencial. Su génesis pretoriana respondió a un dilema clásico: cómo dotar de mayor eficiencia y autonomía operativa a ciertas funciones públicas sin quebrantar el principio de unidad del Estado ni crear una miríada de entes autónomos. La solución intermedia fue ingeniosa en su momento –un órgano dentro de la Administración Central con vestiduras de persona jurídica para fines específicos– y permitió avances significativos en áreas técnicas y de servicio que requerían flexibilidad. La doctrina nacional la estudió y aceptó como *categoría administrativa peculiar*; destacando su carácter de ficción útil, pero reconociendo también sus limitaciones conceptuales.

La jurisprudencia constitucional terminó por **legitimar la figura bajo parámetros estrictos**: instrumentalidad sí, descentralización encubierta no. Gracias a ello, la figura se consolidó y se volvió relativamente común en el diseño institucional costarricense de fines del siglo XX e inicios del XXI. No es exagerado afirmar que, en cierto punto, la excepción se normalizó: cada vez que un área demandaba autonomía presupuestaria –sea para gestionar un aeropuerto, becas estudiantiles o programas sociales–, la respuesta legislativa típica fue crear un órgano desconcentrado con personalidad instrumental. Los beneficios fueron palpables en agilidad de gestión, pero también afloraron debilidades en control y coordinación.

Actualmente, se asiste a un **proceso de reevaluación crítica** de esta construcción jurídica. Los “anticuerpos” que ha desarrollado el Poder Ejecutivo revelan la otra cara de la moneda: un Estado excesivamente fragmentado, con ilotas institucionales difíciles de gobernar coherentemente y estructuras a veces redundantes. La PJI, diseñada para la microeficiencia (la agilidad del órgano), es ahora acusada formalmente por el Poder Ejecutivo de generar macroineficiencia (fragmentación estatal, duplicidad y pérdida de control jerárquico). La iniciativa de suprimir o reabsorber órganos-persona es sintomática de un viraje hacia la centralización y simplificación administrativa, representa la potencial prevalencia de un modelo de "Estado jerárquico" sobre el modelo de "Estado funcional" o "en red" que la PJI ayudó a construir. Es, en última instancia, la victoria de la rectoría política sobre la autonomía técnica. Sin embargo, como toda reforma pendular, plantea riesgos.

La centralización en aras de la austeridad y el orden puede degenerar en nuevas ineficiencias, si no se modernizan las dependencias que asumirán las funciones o, peor aún, puede significar **perder capacidades instaladas** en los órganos que se eliminan. En tal sentido, el equilibrio es delicado: ni la proliferación descontrolada de personalidades instrumentales es sostenible ni su eliminación total garantiza *per se* un mejor rendimiento institucional.

De cara al futuro, el camino óptimo probablemente pase por **fortalecer el núcleo de la Administración Pública** –ministerios y entes descentralizados ya existentes– dotándolos de reglas de gestión más flexibles, de modo que la tentación de acudir a figuras extraordinarias disminuya. Allí donde aún se justifique mantener cierta instrumentalidad (por razones técnicas o financieras muy particulares), habría que delimitarla cuidadosamente, con cláusulas de revisión periódica que permitan desactivarla

cuando cumpla su cometido.

En conclusión, la personalidad jurídica instrumental ha sido protagonista silenciosa de la evolución administrativa costarricense, reflejando tanto la **capacidad de innovación legal** para resolver problemas prácticos como los **desafíos de gobernanza** que surgen de tales innovaciones. Su estudio a profundidad –como el emprendido en este artículo– resulta valioso no solo para entender una peculiaridad del derecho público de Costa Rica, sino también para iluminar las decisiones de política administrativa que buscan el difícil balance entre descentralizar para ejecutar mejor y centralizar para controlar mejor. La historia de esta figura continúa escribiéndose en la arena legislativa y gubernamental; queda por ver si su legado será recordado como un experimento exitoso de modernización administrativa o como una anomalía corregida en pos de la unidad institucional. Probablemente, al final, contenga algo de ambas narrativas.

## Bibliografía

### I. Legislación y documentos oficiales

Asamblea Legislativa de Costa Rica. “Ley de recuperación de competencias y fortalecimiento de las jerarquías de los ministros”. Proyecto de ley, expediente n.º 23.105. 17 de mayo de 2022. <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/05/23105.pdf>.

Poder Judicial de Costa Rica. “Personalidad jurídica instrumental”. *Diccionario Usual del Poder Judicial*. s. f. Consultado el 1 de noviembre de 2025. <https://dictionariosusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/personalidad-jur%C3%ADdica-instrumental>.

### II. Jurisprudencia (Administrativa y Judicial)

Procuraduría General de la República. *Dictamen*

C-115-89. 4 de julio de 1989. [https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDicamen=11189&strTipM=T](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDicamen=11189&strTipM=T).

———. *Dictamen C-037-2000*. 25 de febrero de 2000.

———. *Dictamen C-152-2002*. 12 de junio de 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 6240-93. 26 de noviembre de 1993.

———. *Voto n.º 3513-94*. 15 de julio de 1994.

———. *Voto n.º 4681-97*. 14 de agosto de 1997.

———. *Voto n.º 1999-09530*. 3 de diciembre de 1999.

———. *Voto n.º 2001-11657*. 14 de noviembre de 2001.

———. *Voto n.º 2005-15716*. 16 de noviembre de 2005.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución n.º 000515-F-S1-2014. 10 de abril de 2014.

### **III. Doctrina y publicaciones**

Alfaro García, Emer A. “Autonomía presupuestaria de los órganos desconcentrados y estratificación presupuestaria en la Caja Costarricense de Seguro Social”. *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 12, no. 2 (2004): 45–62. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-12592004000200005](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592004000200005).

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). *La Personalidad Jurídica Instrumental o Personificación Presupuestaria*. San José: Universidad de Costa Rica, 28 de agosto de 2012.

<https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MzM4Mw%3D%3D>.

Córdoba Ortega, Jorge. “La consulta legislativa previa de constitucionalidad y la competencia de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad en la Asamblea Legislativa de Costa Rica”. En *La justicia constitucional en Iberoamérica*, dirigido por Víctor E. Orozco Solano y Sergio J. Cuarezma Terán, 238. Nicaragua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), 2020. [https://www.inej.net/libros/publicaciones/Justicia\\_constitucional\\_en\\_Iberoamerica\\_130120.pdf](https://www.inej.net/libros/publicaciones/Justicia_constitucional_en_Iberoamerica_130120.pdf).

Navarro Fallas, Román. “Ámbito de autonomía en materia presupuestaria de los órganos desconcentrados con personalidad jurídica e instrumental de la Caja Costarricense de Seguro Social”. *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 10, no. 2 (2002). [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-12592002000200003&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-12592002000200003&script=sci_arttext).

Ramírez, Alexander. “¿Por qué el Gobierno propone eliminar 17 entidades? Esto se ahorraría el Estado”. *CRHoy.com*, 12 de mayo de 2022. <https://crhoy.com/por-que-el-gobierno-propone-eliminar-17-entidades-esto-se-ahorraria-el-estado/>.

Rojas Ortega, Alex Fernando. “Comentario al artículo 12 de Código Procesal Contencioso-Administrativo”. *vLex Costa Rica*, 6 de octubre de 2022. <https://vlex.co.cr/vid/comentario-articulo-12-codigo-1025831604>.

Saborío Valverde, Rodolfo. “La personalidad jurídica instrumental y en particular su utilización para la Administración Tributaria”. Junio de 2004. <https://www.rodolfosaborio.com/xn/La%20personalidad%20juridica%20instrumental.pdf>.

Sayagués Laso, Enrique. “Distinción entre



personas públicas y privadas”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, no. 7 (mayo 1966). <https://archivo.revistas.ucr.ac.cr//index.php/juridicas/article/view/16961/16404>.

———. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. 1. 8.<sup>a</sup> ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.

Spagnuolo Arévalo, Carla, Virginia D’Isabella Cimarelli, Pedro Borrea Brusain y Hugo Costa Bueno. “El levantamiento del velo en el Derecho Administrativo”. *Revista de Derecho* 7, no. 13 (2008): 69–95. <https://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Spagnuolo-D-Isabella-Borrea-y-Costa-El-levantamiento-del-velo-en-el-Derecho-Administrativo.pdf>.

Villegas-Román, Harold. “Criterio sobre el Expediente N.º 23.105, ‘Ley de recuperación de competencias y fortalecimiento de las jerarquías de los ministros’”. FCS-402-2022. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, 28 de julio de 2022. <https://www.fcs.ucr.ac.cr/images/DOCUMENTOS/CRITERIOS/FCS-402-2022.pdf>.



## LOS APÁTRIDAS Y EL DERECHO A LA NACIONALIDAD (EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD)

Por  
Carlos Mata Coto<sup>1</sup>

### Resumen

*El presente trabajo es un estudio jurídico relativo a la posibilidad que tienen aquellas personas carentes de una nacionalidad registrada, conocidas como apátridas, a optar por el derecho a una nacionalidad. A partir del control de convencionalidad y el derecho internacional público, se expone la vía estatal interna, así como la normativa jurídica costarricense para adquirir la nacionalidad, en su denominación: naturalización para personas declaradas en condición de apátrida o refugiado apátrida.*

**Palabras clave:** derechos humanos; control de convencionalidad; derecho a la nacionalidad; apatridia.

### Abstract:

*This paper is a legal study regarding the*

*possibility for individuals who lack a registered nationality, known as stateless persons, to claim the right to a nationality. Based on the control of conventionality and public international law, the internal state procedure is presented, as well as Costa Rican legal regulations for acquiring nationality, specifically referred to as naturalization for individuals declared stateless or stateless refugees.*

**Key words:** Human rights. Convention control. Right to nationality. Statelessness.

### Sumario

**I.** Introducción. **II.** El control de convencionalidad. **III.** El derecho a la nacionalidad y los apátridas. **IV.** La naturalización para personas declaradas en condición de apátrida o refugiado apátrida. **V.** Conclusiones. **VI.** Bibliografía.

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid y especialista en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

## I. Introducción

El ser humano, ostentador de derechos y libertades, así como de obligaciones, es un fin en sí mismo, siguiendo, en este sentido, a Immanuel Kant<sup>2</sup>; quien aspira a un proyecto racional de vida, en el entendido de John Rawls<sup>3</sup>.

Pertenecer a un Estado, ser ciudadano de una Nación, es para toda persona una garantía en el reconocimiento de su libertad, igualdad y dignidad humana; de ser identificada con un ente que ostenta un poder superior y legítimo. Como señala Hans Kelsen: «la pregunta de si un hombre pertenece a un Estado no es una cuestión psicológica, sino una pregunta jurídica»<sup>4</sup>.

La pertenencia de una persona a un Estado refiere a la nacionalidad o a la ciudadanía<sup>5</sup>. Se identifica a la persona como nacional o como ciudadano, así se dirá que se ostenta la nacionalidad costarricense o la ciudadanía costarricense. No obstante, en este caso, interesa referirse a la nacionalidad por dos aspectos: primero, por el desarrollo del tema relacionado con el derecho humano a la nacionalidad y, segundo, por el análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Referirse a la génesis de los derechos humanos supera las pretensiones de este trabajo. Mas es necesario ubicarlos en su dimensión moral, como pretensión, en favor de la dignidad humana y de su reconocimiento en el ordenamiento jurídico<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Immanuel Kant, *La Metafísica de las Costumbres*, (Tecnos, 2016), 249-250.

<sup>3</sup> John Rawls, *Teoría de la Justicia*, (Fondo de Cultura Económica, 2006), 407.

<sup>4</sup> Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, (Porrúa, 2002), 293.

<sup>5</sup> Flora Goudappel, “From National Citizenship to European Union Citizenship”, *European Review of Public Law/Revue Européenne de Droit Public* 19 (2007): 33.

<sup>6</sup> Gregorio Peces-Barba Martínez, con la colaboración de

En conocimiento de los valiosos aportes de la doctrina en materia de control de convencionalidad, se opta por su estudio, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>7</sup>. Además, se hace referencia a otras normas internacionales sobre la apatridia, trascendentales para el cumplimiento de la normativa interna aplicable a las personas en condición de apátridas.

Los derechos humanos responden a intereses y necesidades de las personas como seres humanos<sup>8</sup>; en un compromiso de fraternidad, de los unos con los otros, a lo que los Estados se deben comprometer. Así señala el artículo 1 de la «Declaración Universal de Derechos Humanos»<sup>9</sup>:

### *Artículo 1*

*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

Además, los derechos humanos son superiores frente a cualquier norma jurídica, con fundamento en la tutela de valores superiores para la persona y su dignidad<sup>10</sup>. Así mismo, todo

Rafael de Asís Roig y, María del Carmen Barranco Avilés, *Lecciones de Derechos Fundamentales*, (Dykinson, 2004), 20-21.

<sup>7</sup> Pacto de San José de Costa Rica, que se firmó en la ciudad con la que se denomina el pacto, el día 22 de noviembre de 1969, entrando en vigencia el 18 de julio de 1978.

<sup>8</sup> Jesús Ballesteros, “¿Derechos?, ¿Humanos?”, *Persona y Derecho* 48 (2003): 28.

<sup>9</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

<sup>10</sup> Al respecto, María José Fariñas Dulce señala: «sabido es, que los derechos humanos responden a unos valores de justicia e, incluso, se podría decir, que constituyen el código de justicia del mundo moderno. Se han basado, progresivamente, en los valores de la «dignidad humana», la «libertad», la «igualdad», la «seguridad», la «tolerancia», la «solidaridad» y la «diferencia». Su obra *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la*

acto o actuación del Estado debe ser conforme a los derechos humanos, en general, toda conducta administrativa y, de igual manera, sucede para los actos de los individuos y de cualquier organización. Con respecto a la superioridad referida, la Sala Constitucional costarricense ha señalado <sup>11</sup>:

*QUINTO: DE LOS PRINCIPIOS DERIVADOS DE LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS. En tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, la jurisprudencia constitucional ha señalado que no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 siguiente contiene norma especial para los que se refieren a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional, al punto que, ha reconocido también la jurisprudencia, los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino, que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución.*

La regla es clara en cuanto a la jerarquía y la aplicación de las normas de derechos humanos en el derecho interno, *lex specialis*, como parte del Derecho Internacional <sup>12</sup> Público <sup>13</sup>. Ahora, en cuanto al cumplimiento de los tratados internacionales y que introduce al tema del control de convencionalidad, se está ante dos principios:

*«actitud postmoderna»*, (Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, 1997), 17.

<sup>11</sup> Sentencia N.º 1319-97, de 4 de marzo, considerando V.

<sup>12</sup> Edmundo Vargas Carreño, con la colaboración de Rodolfo Piza Rocafort y, Gerardo Trejos, “Capítulo Sexto. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en *Introducción al Derecho Internacional*, (Juricentro, 1992), 277.

<sup>13</sup> Ernesto Jinesta Lobo, *Derecho Procesal Constitucional*, (Guayacán, 2014), 35.

*pacta sunt servanda* y supremacía de los tratados <sup>14</sup>.

Sobre lo anterior, señalan los artículos 26, 27 y 46 de la «Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados» <sup>15</sup>:

26. *“Pacta sunt servanda”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*

27. *El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.*

[...]

46. *Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.*

<sup>14</sup> Luis Antonio Sousa Duvergé, *Control de Convencionalidad en República Dominicana*, (Ius Novum, 2011), 30-33; Lucius Caffish, y Antonio Cañado Trindade, “Les Conventions américaine et européenne des droits de l’homme et le droit international general”, *Revue Générale de Droit International Public* CVIII (2004): 7 y; Camila Díaz Alarcón y, Rodrigo Lagos Guadalupe, “El control de convencionalidad y los órganos involucrados en su aplicación en el ámbito interno”, *Revista de Derechos Fundamentales* 13 (2015): 41.

<sup>15</sup> Suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969, entrando en vigencia el 27 de enero de 1980.

Las reglas a las que se hace referencia determinan la aplicación de los tratados internacionales frente al derecho interno estatal y, en materia de los derechos humanos, es indiscutible la superioridad normativa de los tratados internacionales.

## II. El control de convencionalidad

El control de convencionalidad comprende la aplicación de las normas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>16</sup> establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos por parte de los Estados partes mediante sus jueces o autoridades públicas, lo que se conoce como el «control difuso de convencionalidad» o, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como «control concentrado»<sup>17</sup>, «subsidiario»<sup>18</sup> mediante su jurisprudencia, garantizando así un effect utile a las normas de la Convención<sup>19</sup>. Al respecto,

<sup>16</sup> Pacto de San José de Costa Rica, que se firmó en la ciudad con la que se denomina el pacto, el día 22 de noviembre de 1969, entrando en vigencia el 18 de julio de 1978.

<sup>17</sup> Haideer Miranda Bonilla, “El control de convencionalidad como instrumento de diálogo jurisprudencial en América Latina”, *Revista Jurídica Ius Doctrina* 12 (2015): 4.

<sup>18</sup> Humberto Nogueira Alcalá, “El control de convencionalidad y el diálogo interjurisdiccional entre tribunales nacionales y Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 19 (2013): 232.

<sup>19</sup> Manuel Ventura Robles, “El control de convencionalidad y el impacto de las reparaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo* 14 (2014): 34. Domingo García Belaunde y, José Palomino Manchego, “El control de convencionalidad en el Perú”, *Pensamiento Constitucional* 18 (2013): 224 y 241; Pablo Nuevo López, “Control de convencionalidad y aplicación judicial de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic* 50 (2015): 143; Juana María Ibáñez Rivas, “Control de convencionalidad: precisiones para su aplicación desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, 8 (2012): 105. Para Miriam Lorena Henríquez Viñas, «no existe un concepto

señalan los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>20</sup>:

### *Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos*

*1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

*2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.*

### *Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno*

*Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

La aplicación de la Convención ha estado presente desde su origen y de seguido por la

definitivo de control de convencionalidad interno, sino que se trata más bien de un concepto híbrido, inacabado y actualmente controvertido». “La polisemia del control de convencionalidad interno”, *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* 24 (2014): 116. También de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C N.º 186, párrafo 179.

<sup>20</sup> Pacto de San José de Costa Rica, que se firmó en la ciudad con la que se denomina el pacto, el día 22 de noviembre de 1969, entrando en vigencia el 18 de julio de 1978.

obligación de los Estados parte de respetar la normativa establecida. La referencia a un control de convencionalidad no supone la aplicación de una nueva fuente de derecho, sino la ordenación y aplicación de la normativa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como una política de cooperación de los Estados parte <sup>21</sup>.

El control de convencionalidad en cada Estado parte compete a los jueces *ex officio* <sup>22</sup>, según el derecho procesal de cada Estado aplicable, lo que obliga a su adecuación al derecho sustancial de los derechos humanos, obteniendo compatibilidad entre las normas locales y las supranacionales <sup>23</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>24</sup> señaló:

*124. Finalmente, en relación con los argumentos del representante y de la Comisión (supra párrs. 112 y 113) sobre la vulneración del derecho a la protección judicial con motivo de la ausencia de un Tribunal Constitucional, si bien la Corte reconoce la importancia de éstos órganos como protectores de los mandatos constitucionales y los derechos fundamentales, la Convención*

<sup>21</sup> Karlos Castilla, “El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XI (2011): 596.

<sup>22</sup> Ibáñez Rivas, “Control de convencionalidad: precisiones...”: 108; Jorge Andrés Mora Méndez, “El control de convencionalidad: un replanteamiento de principios y fuentes del derecho”, *Revista Republicana* 12 (2012): 228-229; Gonzalo Campos Medina, “El control de convencionalidad en la jurisdicción chilena: la superación de los problemas de su aplicación”, *Revista de Derechos Fundamentales* 10 (2013): 62-63 y; Sergio García Ramírez, “El control judicial interno de convencionalidad”, *Ius* 28 (2011): 153.

<sup>23</sup> Juan Carlos Hitters, “Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (Criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos)”, *Estudios Constitucionales* 2 (2009): 119-120.

<sup>24</sup> Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C N.º 276.

*Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad. En este sentido, la Corte recuerda que la obligación de ejercer un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana le compete a todos los órganos del Estado, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles.*

Además, el control de convencionalidad no resulta ser competencia exclusiva de los jueces de cada Estado parte, sino que las demás autoridades del Estado deben actuar <sup>25</sup> y hacer compatible la normativa interna. Hernán Olano García observa que: «el control de convencionalidad también ha surgido del déficit de aplicabilidad en el ámbito interno de las decisiones de la CIDH, ya que las autoridades locales de la rama judicial desconocen que deben aplicar las obligaciones que surgen de cada uno de los fallos de la CIDH por estar incorporadas al derecho nacional de los Estados Parte» <sup>26</sup>. Por su parte, el artículo 62 de la

<sup>25</sup> Álvaro Mora Espinoza, “Control de convencionalidad vrs Poder Nacional”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo* 14 (2014): 70 y; Jorge Andrés Mora Méndez, “Hacia la aplicación del control difuso de convencionalidad en Colombia”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal* 40 (2014): 170. Para Marcos del Rosario Rodríguez, «la proyección de los derechos humanos, así como su tutela, no se limita a una determinada función estatal, sino que impacta en todas las esferas competenciales del Estado, ya que éste tiene la obligación ineludible de salvaguardar la vigencia de dichos derechos, así como lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos». “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, *Cuestiones Constitucionales* 33 (2015): 169.

<sup>26</sup> Hernán Olano García, “Teoría del control de convencionalidad”, *Estudios Constitucionales* 1 (2016): 71. Para Manuel Yáñez, «quizás confiar todo a los jueces sea pecar de ilusos». De su artículo “El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Problemas y desafíos”, *Revista Estudios Jurídicos Democracia y Justicia* 3 (2014): 139. Néstor Pedro Sagüés por su parte

Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

*Artículo 62*

*1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención. 2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte. 3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.*

La normativa interna de un Estado parte debe ser conforme al Sistema Interamericano

señala que «la doctrina del control de convencionalidad diseñada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no tiene un desarrollo lineal ni absolutamente coherente. Abundan los zigzagueos, los avances y los despliegues no siempre armónicos. Su formulación es tipo aluvional: va creciendo con la sedimentación de diferentes casos donde el referido tribunal formula explicitaciones y avances. Como típica construcción pretoriana, no tiene la estructuración sistemática que podría esperarse de un producto legislativo como el de un código procesal constitucional, si vale el ejemplo». En “Nuevas fronteras del control de convencionalidad: el reciclaje del derecho nacional y el control legisferante de convencionalidad”, *Revista de Investigações Constitucionais* 2 (2014): 31.

de Derechos Humanos, expresado en su origen por la Convención, sobre lo que también se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia, sin embargo, ¿qué es lo novedoso? Lo novedoso está en la aplicación de la normativa de los derechos humanos a lo interno de cada Estado, conforme a la fuente de derecho, requiriendo de cada Estado parte un compromiso de organización interna efectiva para la defensa de los derechos humanos. Así lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>27</sup>:

*124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.*

Como señala Néstor Pedro Sagüés: «no es suficiente, entonces, con que una regla local sea constitucional. También debe ser “convencional”»<sup>28</sup>. Al igual que en el control

<sup>27</sup> *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N.º 154.

<sup>28</sup> Néstor Pedro Sagüés, “Obligaciones internacionales y

de constitucionalidad, las normas deben estar sometidas a un control de convencionalidad, en el que, incluso, se declare la inconvencionalidad de una norma.

### III. El derecho a la nacionalidad y los apátridas

Mediante la nacionalidad, una persona se asocia con una Nación, pertenece y se vincula legalmente con un Estado<sup>29</sup>, lo que permite identificarse y así obtener una serie de facilidades y beneficios, por lo que, en caso de carecerla, resultaría bastante complicado. Todas las personas tienen derecho a una nacionalidad<sup>30</sup>. Todas nacen, pertenecen, merecen un nombre y tienen una identidad; son personas con una individualidad tutelada. Sobre esto, el artículo 20 de la «Convención Americana sobre Derechos Humanos» señala:

*Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad*

- 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.*
- 2. Toda persona tiene derecho a la*

---

control de convencionalidad”, *Estudios Constitucionales* 1 (2010): 129.

<sup>29</sup> Fernando Arlettaz, “La nacionalidad en el derecho internacional americano”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XV (2015): 415.

<sup>30</sup> Para Sixto Sánchez Lorenzo, «la nacionalidad es un derecho con múltiples facetas: desde el punto de vista del Derecho privado interno, es un estado civil; el sistema constitucional configura a la nacionalidad, en cuanto vínculo jurídico-público entre un individuo y un Estado, como un derecho fundamental que refleja los derechos y deberes de la «ciudadanía»; en un espacio integrado, como la Unión Europea, dicho vínculo es, además, condición para ostentar un vínculo supranacional, como es la ciudadanía europea; finalmente, desde la perspectiva del Derecho internacional, se configura como un derecho humano, sobre el que se edifican ciertas limitaciones a la competencia exclusiva del Estado». “Derechos Humanos y competencia exclusiva del Estado en materia de nacionalidad (La Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de agosto de 2014: caso *Personas dominicanas y haitianas expulsadas c. República Dominicana*)”, *Revista Española de Derecho Internacional* 67 (2015): 117.

*nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.*

*3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.*

Tener una nacionalidad implica una serie de deberes por cumplir y derechos que se ostentan en un Estado, es ser parte de una organización política y jurídica. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>31</sup>:

*35. La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática. Con distintas modalidades, la mayoría de los Estados han establecido la posibilidad de que personas que no tenían originalmente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores.*

Ciertamente, existen reglas establecidas por el Estado para obtener la nacionalidad, pero no discriminatorias<sup>32</sup>, debiendo ser dichas reglas conformes al Derecho Internacional de los derechos humanos. En cuanto a las personas sin nacionalidad reconocida, el apátrida es una

---

<sup>31</sup> Opinión consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, solicitada por el Gobierno de Costa Rica.

<sup>32</sup> Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, “El derecho a la nacionalidad”, *Revista Internacional de Derechos Humanos* 1 (2011): 106.

persona que carece de nacionalidad, formalmente no se encuentra registrada con una <sup>33</sup>; de allí surge una serie de inconvenientes para la persona, quien, al no tener un vínculo legal con algún Estado que la identifique como nacional, se enfrenta a problemas institucionales que repercuten en lo personal, económico, social, político, civil, educativo y cualquier asunto que se relacione con su identificación <sup>34</sup>. Sobre esto la «Convención sobre el Estatuto de los Apátridas» <sup>35</sup> señala en el artículo 1.1:

*Artículo 1.—Definición del término “apátrida”*

*1. A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.*

Todos los Estados partes están en la obligación de reducir los casos de apatridia, la normativa

<sup>33</sup> Manuel Jesús López Baroni, “Apátridas saharauis en España: Europa y su memoria”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XIV (2014): 386.

<sup>34</sup> Al respecto, señala Irene Palma Umaña, «si la persona no tuviera nacionalidad se encontraría en un “estado nebuloso” sin saber cómo ejercer sus derechos, sin un Estado que lo defiende o sin una ley que le sea aplicable». *La negación del derecho a la nacionalidad y sus consecuencias. Una revisión de los casos presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, (Tesis Licenciatura, Universidad de Costa Rica, 2009), 30. Además, David Weissbrodt y, Clay Collins, “The Human Rights of Stateless Persons”, *Human Rights Quarterly* 28 (2006): 265.

<sup>35</sup> Adoptada en New York, por las Naciones Unidas el 28 de setiembre de 1954, por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 de abril de 1954, entrando en vigor el 6 de junio de 1960. Ver además el artículo 1, de la «Convención para reducir los casos de Apatridia», adoptada en New York, por las Naciones Unidas el 30 de agosto de 1961, por una Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y nuevamente en 1961, en cumplimiento de la resolución 896 (IX) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1954, entrando el vigor el 13 de diciembre de 1975.

internacional al respecto es clara y contundente, siendo su desconocimiento un asunto de intereses creados. Tanto la legislación interna como la conducta administrativa deben favorecer el otorgamiento de la nacionalidad. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>36</sup>:

*257. En cuanto a su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia, los Estados tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación, respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya aplicación favorezca el incremento del número de personas apátridas. La apatridia tiene como consecuencia imposibilitar el goce de los derechos civiles y políticos de una persona, y ocasionarle una condición de extrema vulnerabilidad.*

En cuanto a esto, es de interés el caso de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico. El 28 de octubre de 1998, las niñas, con la ayuda de Genaro Rincón Miesse y Solain Pierre —coordinadora general del Movimiento de Mujeres Dominicano Haitianas—, presentaron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra República Dominicana, fundada en la negación a las niñas de sus actas de nacimiento que les permitieran tener una nacionalidad y un nombre; cuya denegación coartaba el derecho a la educación, siendo que, en dicho país, sin la certificación de nacimiento, es imposible asistir a la escuela, entre otros asuntos <sup>37</sup>.

El 27 de abril de 1999, la Comisión Interamericana recibió una denuncia enmendada en inglés y una solicitud de medidas cautelares presentadas por Genaro Rincón Miesse como representante del Movimiento de Mujeres

<sup>36</sup> *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Sentencia de 28 de agosto de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C N.º 282.

<sup>37</sup> *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N.º 130, párrafo 5.

Domínico Haitianas; María Claudia Pulido como representante del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y por Laurel Fletcher y Roxana Altholz representantes de International Human Rights Law Clinic, School of Law (Boalt Hall), University of California, Berkeley, por las peticionarias. El 11 de junio de 1999 fue recibida en español la versión final de la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana, en la cual los representantes de las peticionarias alegaron la violación de los artículos 3, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Convención Americana, así como de los artículos VI, VII, VIII, XII, XVII, XIX, XX y XXIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, siendo que negarse a registrar a las niñas con base en su estado legal y del origen de sus padres constituyó una violación a sus derechos, exponiendo a las niñas a peligros inmediatos y de largo plazo en términos de seguridad personal y bienestar <sup>38</sup>.

Sobre el caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>39</sup> señaló:

*134. Este Tribunal ha señalado que revisten especial gravedad los casos en que las víctimas de violaciones a los derechos humanos son niños. La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición de niñas, como mujeres que pertenecen a un grupo en una situación vulnerable.*

<sup>38</sup> Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N.º 130, párrafo 6.

<sup>39</sup> Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N.º 130, párrafo 134.

La población infantil expuesta a los desplazamientos forzados, que surgen por conflictos armados o económicos, se ve expuesta a una serie de inconvenientes de frente a la institucionalidad; sometiendo a los infantes a la vía de lo desconocido, sin registro, sin el reconocimiento de sus derechos, al silencio de años y viviendo su normalidad en un limbo. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>40</sup>:

*173. La Corte considera que la situación de extrema vulnerabilidad en que el Estado colocó a las niñas Yean y Bosico, en razón de la denegación de su derecho a la nacionalidad por razones discriminatorias, así como la imposibilidad de recibir protección del Estado y de acceder a los beneficios de que eran titulares, y finalmente por vivir bajo el temor fundado de que fuesen expulsadas del Estado del cual eran nacionales y ser separadas de su familia por la falta del acta de nacimiento, la República Dominicana incumplió con su obligación de garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana, la cual implica no sólo que el Estado debe respetarlos (obligación negativa), sino que, además, debe adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva).*

El individuo es una personalidad, merecedora de una serie de derechos que el Estado y sus instituciones deben asegurar; lo contrario, por una falta de reconocimiento, acarrea la violación a la dignidad humana de cualquier persona. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>41</sup>:

*178. Una persona apátrida, ex definitione, no tiene personalidad jurídica reconocida, ya que no ha establecido un vínculo jurídico-político*

<sup>40</sup> Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N.º 130, párrafo 173.

<sup>41</sup> Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N.º 130, párrafos 178 a 180.

con ningún Estado, por lo que la nacionalidad es un prerequisite del reconocimiento de la personalidad jurídica.

179. La Corte estima que la falta del reconocimiento de la personalidad jurídica lesiona la dignidad humana, ya que niega de forma absoluta su condición de sujeto de derechos y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de sus derechos por el Estado o por particulares.

180. En el caso concreto, el Estado mantuvo a las niñas Yean y Bosico en un limbo legal en que, si bien las niñas existían y se hallaban insertadas en un determinado contexto social, su existencia misma no estaba jurídicamente reconocida, es decir, no tenían personalidad jurídica.

La apatridia es un problema mundial, existen millones de personas en esta situación<sup>42</sup>, aunque su origen en cada persona afectada inicia en algún país, es posible su solución en otro Estado mediante un procedimiento administrativo que otorgue la nacionalidad.

#### IV. La naturalización para personas declaradas en condición de apátrida o refugiado apátrida

En este apartado, se expone la vía administrativa en el ordenamiento jurídico costarricense mediante la cual una persona apátrida tiene la posibilidad de obtener la nacionalidad costarricense por naturalización.

Se inicia por el «Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida», Decreto Ejecutivo número 39.620-RE-G, de 7 de abril de 2016<sup>43</sup>, así reformado por el Decreto Ejecutivo número 43.448-RE-MGP, de 26 de enero de 2022, «Reforma Reglamento para la

Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida, Reglamento de Control Migratorio, Reglamento de Extranjería y Crea Día del Costarricense en el Exterior, cuyo fecha de conmemoración será el 11 de abril de cada año»<sup>44</sup>; para posteriormente referirse al «Reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalizaciones», Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 12, de 14 de agosto de 2012<sup>45</sup>, en atención a la adición mediante el Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 2, de 3 de marzo de 2017, «Reforma Reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalizaciones»<sup>46</sup>.

De conformidad con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo número 39.620-RE-G, reformado por el Decreto Ejecutivo N.º 43.448-RE-MGP, la solicitud de la condición de persona apátrida puede realizarla directamente el interesado o su representante legal, un representante del ACNUR o alguna institución pública que haya detectado un posible caso de persona apátrida, la cual deberá presentarse ante la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de manera verbal o escrita. La solicitud deberá incluir los datos personales del solicitante y su composición familiar; así como toda información relevante sobre vínculos sanguíneos y territoriales de sus ascendientes y descendientes; sus respectivos medios de notificación; cuando sea posible, escrito del solicitante fundamentando las razones por las cuales solicita la determinación de la condición de persona apátrida o, en su defecto, una declaración verbal ante la Dirección Jurídica que exponga esas razones; así como la prueba documental y testimonial que razonablemente pudiere aportar. Además de lo anterior, deberán aportarse dos fotografías tamaño pasaporte o, en su defecto, quien reciba la solicitud en el

<sup>42</sup> Visitar el sitio en internet del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

<sup>43</sup> El Alcance número 77 a La Gaceta número 92, de 13 de mayo de 2016.

<sup>44</sup> La Gaceta número 100, de 31 de mayo de 2022.

<sup>45</sup> El Alcance número 124 a La Gaceta número 171, de 5 de setiembre de 2012.

<sup>46</sup> La Gaceta número 54, de 16 de marzo de 2017.

Ministerio utilizará los medios tecnológicos disponibles para registrar la imagen de cada persona solicitante en su expediente personal o se coordinará con las personas solicitantes para que la envíen remotamente, cuando sea posible.

El artículo 12 del Decreto Ejecutivo número 39.620-RE-G, así reformado por el Decreto Ejecutivo N.º 43.448-RE-MGP, señala que el Ministerio deberá verificar, lo antes posible, si el solicitante de la condición de persona apátrida figura en el Registro Civil como costarricense o en la Dirección General de Migración y Extranjería como persona a la que se le haya autorizado la permanencia legal en el país bajo cualquier categoría migratoria, con el fin de determinar si consta algún documento que le acredite como nacional de otro país. Confirmado que el solicitante no es costarricense y que no hay prueba fehaciente de que posea alguna otra nacionalidad, en un plazo no mayor de 15 días hábiles de abierto el expediente, emitirá las notificaciones correspondientes a la Dirección General de Migración y Extranjería, para que se proceda a la emisión del documento provisional como solicitante de la condición de apátrida.

En el análisis del caso, ya sea de previo o posterior a la apertura del expediente y en aras de asegurar el derecho humano a la nacionalidad, la Dirección Jurídica valorará, de conformidad con la legislación aplicable, si la persona solicitante cuenta con los elementos suficientes para proceder con una inscripción como costarricense o como ciudadana de otro país; en cuyo caso, se le instará a que realice las diligencias necesarias para agotar dicha vía, lo cual, sin perjuicio de la aplicación del principio de enfoque diferenciado establecido en este Reglamento, será requisito para declarar el reconocimiento de la persona solicitante como apátrida. En el supuesto de que, a criterio de la Dirección Jurídica, los lazos que existen entre la persona solicitante y un determinado país no sean suficientes para proceder con una inscripción,

en la resolución final del caso se expondrán los motivos por los que se decidió prescindir de dicho requisito.

Por enfoque diferenciado, debe entenderse una política garante de un derecho humano vulnerado, en que el derecho interno es aplicado favorablemente a sectores poblacionales en situaciones de desventaja<sup>47</sup>. Para José Rory Forero-Salcedo, «el enfoque diferencial se define doctrinalmente como el elenco de acciones y políticas públicas que, al dar un trato diferenciado a sujetos de especial protección constitucional, contribuye a eliminar barreras entre los distintos colectivos de la población, creándoles igualdad en el acceso a las oportunidades en la vida política, económica, social, comunitaria, y cultural»<sup>48</sup>. El artículo 4, inciso i), del Decreto Ejecutivo número 39.620-RE-G, señala que, en aplicación de este Reglamento, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto promoverá y aplicará un enfoque diferenciado en el tratamiento de los casos, partiendo y tomando en cuenta las consideraciones y necesidades individuales de los solicitantes de la condición de apátrida, aplicando una perspectiva sensible al género, la edad, diversidad, vulnerabilidad, contexto geográfico, étnico e histórico determinado.

En cuanto al reconocimiento de la condición de apátrida, el artículo 16 del Decreto Ejecutivo número 39.620-RE-G señala que una vez emitida la resolución de reconocimiento de la condición de apátrida por parte del ministro de Relaciones Exteriores y Culto, se procederá a su inmediata notificación al solicitante, a la Dirección General

<sup>47</sup> Isabela Figueroa y, Noriana Marcela Franco Novoa, “El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia”, *Estudios Políticos* 57 (2020): 79-82.

<sup>48</sup> José Rory Forero-Salcedo, “Derechos humanos, enfoque diferencial y construcción de paz. Breves reflexiones desde una visión constitucional”, *Saber Ciencia y Libertad* 14 (2019): 51.

de Migración y Extranjería y cualquier otra autoridad que, por la particularidad de cada caso, se estime necesario.

Quien solicite la naturalización por residencia, al haber sido declarado en condición de apátrida o de refugiado apátrida, según el artículo 73 del «Reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalizaciones», Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 12-2012, al que se adicionó el Capítulo VII al Título III, mediante el Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 2-2017, debe presentar al Registro Civil <sup>49</sup>, un escrito de solicitud que contendrá lo siguiente: a) Nombre y dos apellidos. Si en el anterior país de residencia de la parte gestionante se utiliza solo un apellido, se deberá indicar como apellidos el primero del padre y como segundo el primero de la madre, en ese orden. b) Estado civil. c) Profesión u oficio. d) Número de documento de identidad. Este documento debe ser el expedido por la Dirección General de Migración y Extranjería que otorga provisional o permanentemente la condición de apátrida o refugiado apátrida al solicitante. e) Dirección exacta del domicilio donde reside. f) Manifestación de que la naturalización se solicita por estar declarado en condición de apátrida o refugiado apátrida. g) Manifestación de que jura respetar el orden constitucional de la República. h) Manifestación de que promete seguir residiendo en el país de forma regular y estable. i) Medio para atender notificaciones (correo electrónico, número de fax, apartado postal o dirección física exacta).

El artículo 74 del Decreto del Tribunal

<sup>49</sup> Órgano competente según establece el artículo 2 del «Reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalizaciones», Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 12-2012. Por lo dispuesto en el artículo 3 de dicha norma, el Tribunal Supremo de Elecciones conocerá de las resoluciones dictadas por el Registro Civil en materia de naturalizaciones, ya sea en consulta preceptiva o enalzada, según corresponda.

Supremo de Elecciones número 12-2012 establece que, quien solicite la naturalización por haber sido declarado en condición de apátrida o refugiado apátrida deberá demostrar lo siguiente: a) Tener estatus declarado y vigente como persona apátrida o refugiado apátrida. b) Haber residido oficialmente en Costa Rica durante dos años. c) Ser de buena conducta. d) No haber sido condenado por los delitos a los cuales se refiere el artículo 15 de la Ley de Opciones y Naturalizaciones, como la estafa, el tráfico internacional de sustancias estupefacientes, entre otros <sup>50</sup>.

La Sección de Opciones y Naturalizaciones, de oficio, solicitará o verificará, por medio de la Dirección General de Migración y Extranjería, los movimientos migratorios del gestionante y solicitará al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, copia certificada del expediente administrativo que concedió la condición de apátrida o refugiado apátrida, para demostrar la residencia oficial en el país, de conformidad con el artículo 76 del Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 12-2012, además de solicitar las respectivas certificaciones que demuestren la ausencia de juzgamientos a las autoridades judiciales y policiales competentes, según el artículo 77.

El artículo 79 del Decreto del Tribunal Supremo de Elecciones número 12-2012 señala que, vencidos los plazos concedidos y recibidas las pruebas, el Registro Civil dictará la resolución correspondiente, que se conoce como resolución final, la cual, de conformidad con el artículo 14 párrafo final de la Ley de Opciones y Naturalizaciones, el Departamento Civil, Sección de Opciones y Naturalizaciones elevará en consulta al Tribunal Supremo de Elecciones, el

<sup>50</sup> Ley número 1.155, de 29 de abril de 1950, Colección de leyes y decretos de 1950, semestre 1. tomo 1, página 311. Ver adición por el artículo 1 de la Ley número 10.508, de 26 de agosto de 2024. El Alcance número 147 a La Gaceta número 158, de 28 de agosto de 2024.

cual, al conocer de las diligencias, tiene facultad de rever todo lo actuado y dictará la resolución que corresponda.

## V. Conclusiones

1. El Estado está en la obligación de colaborar a reducir los casos de apatridia. Todos los seres humanos tienen derecho a una nacionalidad, es un derecho humano tutelado por los tratados internacionales y por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de ahí que el derecho interno y la conducta administrativa deben favorecer a aquellas personas que carecen de nacionalidad, ante lo cual, las autoridades judiciales deben dar plena garantía de cumplimiento, como parte del control difuso de convencionalidad.

2. Una persona que carece de nacionalidad puede optar por la naturalización, habiendo sido declarada en condición de apátrida o refugiado apátrida, trámite que consiste en un procedimiento administrativo bastante simple, económico y con cierta celeridad, debiendo el interesado cumplir con una serie de requisitos que no resultan ser complicados, así como aportar las respectivas pruebas solicitadas y las que de oficio deben ser tramitadas, suficientemente razonables.

## VI. Bibliografía

- Arlettaz, Fernando. “La nacionalidad en el derecho internacional americano”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XV (2015): 413-447.
- Ballesteros, Jesús. “¿Derechos?, ¿Humanos?”. *Persona y Derecho* 48 (2003): 27-45.
- Caffish, Lucius y, Cançado Trindade, Antonio. “Les conventions américaine et européenne des droits de l’homme et le droit international general”. *Revue Générale de Droit International Public* CVIII (2004): 5-62.
- Campos Medina, Gonzalo. “El control de convencionalidad en la jurisdicción chilena: la superación de los problemas de su aplicación”. *Revista de Derechos Fundamentales* 10 (2013): 55-83.
- Castilla, Karlos. “El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XI (2011): 593-624.
- Díaz Alarcón, Camila y, Lagos Guadalupe, Rodrigo. “El control de convencionalidad y los órganos involucrados en su aplicación en el ámbito interno”. *Revista de Derechos Fundamentales* 13 (2015): 37-70.
- Fariñas Dulce, María José. *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la «actitud postmoderna»*. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, 1997.
- Figueroa, Isabela y, Franco Novoa, Noriana Marcela. “El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia”. *Estudios Políticos* 57 (2020): 71-90.
- Forero-Salcedo, José Rory. “Derechos humanos, enfoque diferencial y construcción de paz. Breves reflexiones desde una visión constitucional”. *Saber Ciencia y Libertad* 14 (2019): 48-55.
- GarcíaBelaunde, Domingoy, Palomino Manchego, José. “El control de convencionalidad en el Perú”. *Pensamiento Constitucional* 18 (2013): 223-241.
- García Ramírez, Sergio. “El control judicial interno de convencionalidad”. *Ius* 28 (2011): 123-159.
- Goudappel, Flora. “From National Citizenship

- to European Union Citizenship”. *European Review of Public Law/Revue Europeenne de Droit Public* 19 (2007): 21-44.
- Henríquez Viñas, Miriam Lorena. “La polisemia del control de convencionalidad interno”. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* 24 (2014): 113-141.
- Hitters, Juan Carlos. “Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (Criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos)”. *Estudios Constitucionales* 2 (2009): 109-128.
- Ibáñez Rivas, Juana María. “Control de convencionalidad: precisiones para su aplicación desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Anuario de Derechos Humanos* 8 (2012): 103-113.
- Jinesta Lobo, Ernesto. *Derecho Procesal Constitucional*, Guayacán, 2014.
- Kant, Immanuel. *La Metafísica de las Costumbres*. Tecnos, 2016.
- Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Porrúa, 2002.
- López Baroni, Manuel Jesús. “Apátridas saharauis en España: Europa y su memoria”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XIV (2014): 381-433.
- Miranda Bonilla, Haideer. “El control de convencionalidad como instrumento de diálogo jurisprudencial en América Latina”. *Revista Jurídica Ius Doctrina* 12 (2015): 1-54.
- Mora Espinoza, Álvaro. “Control de convencionalidad vrs Poder Nacional”. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo* 14 (2014): 63-80.
- Mora Méndez, Jorge Andrés. “El control de convencionalidad: un replanteamiento de principios y fuentes del derecho”. *Revista Republicana* 12 (2012): 217-237.
- Mora Méndez, Jorge Andrés. “Hacia la aplicación del control difuso de convencionalidad en Colombia”. *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal* 40 (2014): 157-177.
- Nogueira Alcalá, Humberto. “El control de convencionalidad y el diálogo interjurisdiccional entre tribunales nacionales y Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 19 (2013): 221-270.
- NuevoLópez, Pablo. “Control de convencionalidad y aplicación judicial de los derechos fundamentales de la Unión Europea”. *Revista Catalana de Dret Públic* 50 (2015): 141-160.
- Olano García, Hernán Alejandro. “Teoría del control de convencionalidad”. *Estudios Constitucionales* 1 (2016): 61-94.
- Palma Umaña, Irene. “La negación del derecho a la nacionalidad y sus consecuencias. Una revisión de los casos presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Tesis licenciatura, Universidad de Costa Rica, 2009.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, con la colaboración de Asís Roig, Rafael de y, Barranco Avilés, María del Carmen. *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Dykinson, 2004.
- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Rosario Rodríguez, Marcos Francisco del. “El derecho a la nacionalidad”. *Revista Internacional de Derechos Humanos* 1 (2011): 81-107.
- Rosario Rodríguez, Marcos Francisco del. “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”. *Cuestiones Constitucionales* 33 (2015): 157-191.
- Sagüés, Néstor Pedro. “Obligaciones internacionales y control de convencionalidad”.

*Estudios Constitucionales* 1 (2010): 117-135.

Sagüés, Néstor Pedro. “Nuevas fronteras del control de convencionalidad: el reciclaje del derecho nacional y el control legisferante de convencionalidad”. *Revista de Investigações Constitucionais* 2 (2014): 23-32.

Sánchez Lorenzo, Sixto. “Derechos Humanos y competencia exclusiva del Estado en materia de nacionalidad (La Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de agosto de 2014: caso *Personas dominicanas y haitianas expulsadas c. República Dominicana*)”. *Revista Española de Derecho Internacional* 67 (2015): 111-133.

Sousa Duvergé, Luis Antonio. *Control de Convencionalidad en República Dominicana*. Ius Novum, 2011.

Vargas Carreño, Edmundo, con la colaboración de Piza Rocafort, Rodolfo y Trejos, Gerardo. “Capítulo Sexto. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. En *Introducción al Derecho Internacional*, Juricentro, 1992.

Ventura Robles, Manuel. “El control de convencionalidad y el impacto de las reparaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo* 14 (2014): 34-51.

Weissbrodt, David & Clay, Collins. “The Human Rights of Stateless Persons”. *Human Rights Quarterly* 28 (2006): 245-276.

Yáñez, Manuel. “El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Problemas y desafíos”. *Revista Estudios Jurídicos Democracia y Justicia* 3 (2014): 124-139.



## Replantear la política criminal costarricense: del castigo a la prevención estratégica mediante inteligencia institucional

Un estudio jurídico-institucional desde el principio de lesividad y evidencia cualitativa

Por Jesús Mora Rojas <sup>1</sup>

**Resumen.** Este artículo analiza la necesidad de replantear la política criminal costarricense, transitando de un enfoque predominantemente punitivo hacia un modelo de prevención estratégica sustentado en inteligencia institucional y en el principio de lesividad. Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque jurídico-dogmático, complementado con criterios cualitativos derivados de la experiencia del autor dentro de estructuras de persecución penal. Se realiza, además, una revisión normativa y jurisprudencial sobre los límites constitucionales al uso del poder punitivo y a la actividad de inteligencia, así como una referencia a estándares internacionales de organismos multilaterales. La revisión jurídico-institucional pone de manifiesto vacíos normativos, un desequilibrio persistente entre medidas preventivas y represivas, así como la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para neutralizar los factores logísticos y financieros

que sostienen al crimen organizado. El artículo propone una ruta integral basada en inteligencia estratégica regulada, trazabilidad financiera y mecanismos de sustitución socioeconómica, como pilares de una política criminal moderna, proporcionada y respetuosa de los derechos fundamentales.

**Palabras clave:** política criminal; derecho penal; inteligencia estatal; principio de lesividad; *ultima ratio*; crimen organizado; prevención estratégica; Costa Rica.

**Abstract.** This article examines the need to reform Costa Rica's criminal policy, shifting from a predominantly punitive framework toward a model of strategic prevention, grounded in institutional intelligence and the principle of lesivity. Methodologically, it employs a doctrinal legal approach complemented by qualitative

<sup>1</sup> Jesús Mora Rojas es abogado especializado en Derecho Penal, con experiencia en Seguridad Pública. Ha ocupado distintos puestos dentro del Ministerio de Seguridad Pública, liderando acciones en control portuario, represión del narcotráfico e inteligencia aplicada a la lucha contra el crimen organizado. Ha participado en procesos de cooperación internacional, impartido capacitaciones en temas de narcotráfico y ha recibido reconocimientos institucionales por su labor en materia de seguridad y servicio público.

insights derived from the author's professional experience within the country's criminal enforcement structures. The study includes a review of national legislation and constitutional case law, as well as international standards issued by multilateral organizations. Findings reveal normative gaps, an imbalance between preventive and repressive measures, and the need to strengthen institutional capacities to neutralize the logistical and financial structures that sustain organized crime. The article proposes an integrated strategy based on regulated strategic intelligence, financial traceability, and socioeconomic substitution mechanisms as essential pillars of a modern, proportionate, and rights-respecting criminal policy.

**Keywords:** criminal policy; criminal law; state intelligence; principle of harm; ultima ratio; organized crime; strategic prevention; Costa Rica.

### Metodología

El estudio adopta una metodología jurídico-dogmática complementada con observaciones cualitativas derivadas de la experiencia profesional del autor en estructuras de persecución penal. Consta de tres componentes: (i) análisis doctrinal sobre política criminal, principio de lesividad y límites constitucionales al poder punitivo; (ii) revisión normativa y jurisprudencial de la legislación costarricense aplicable y de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y (iii) análisis cualitativo contextual, en el que las observaciones operativas se utilizan exclusivamente para ilustrar dinámicas institucionales y no se presentan como datos estadísticos verificables. Además, se incorporan referencias a estándares internacionales (UNODC, PNUD, DEVIDA) y experiencias ilustrativas de políticas públicas en la región. Finalmente, el estudio no realiza procesamiento de series estadísticas ni pretende efectuar inferencias causales sobre variables cuantitativas.

## 1. Introducción: violencia y necesidad de respuesta integral

En la última década, Costa Rica ha mostrado un incremento sostenido en indicadores asociados a la violencia organizada, con manifestaciones que incluyen homicidios dolosos, disputas territoriales y modalidades de financiamiento ilícito que erosionan la gobernanza local. Por lo que este artículo parte de la hipótesis de que el predominio de un enfoque punitivo, sin un marco legal e institucional robusto para la inteligencia estatal y la trazabilidad financiera, limita la eficacia de la política criminal y puede incrementar los riesgos de vulneraciones a derechos fundamentales. Para desarrollar y sostener esta hipótesis se recurre al análisis doctrinal, al examen de la normativa vigente y a la observación cualitativa del funcionamiento institucional, complementado con referencias a estándares internacionales que

orientan la prevención estratégica.

La sociedad actual ha sido golpeada por un fenómeno cuya gravedad ya no admite eufemismos: la *violencia organizada*. Este término se refiere a la ejercida por grupos criminales estructurados, con continuidad operativa, reparto funcional de tareas y fines económicos ilícitos, capaces de disputar control social o territorial y de causar daños sistemáticos a la seguridad pública. El Informe Estado de la Nación 2024 advierte que el crimen organizado ha consolidado estructuras territoriales y redes de economías ilícitas que superan la capacidad de respuesta tradicional del Estado.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Programa Estado de la Nación. *Informe Estado de la Nación 2024*. San José: CONARE, 2024.

Por lo tanto, el objetivo de este artículo es evaluar las lagunas normativas y operativas en el empleo de inteligencia estatal para la prevención de la criminalidad organizada en Costa Rica y proponer un diseño de política criminal que articule inteligencia estratégica, control logístico y medidas de sustitución socioeconómica.

El artículo aporta (i) una matriz de prioridades institucionales basada en la observancia diaria del autor para la reasignación de recursos; (ii) un marco normativo propositivo para una ley de inteligencia compatible con la autodeterminación informativa y (iii) recomendaciones operativas para integrar trazabilidad financiera y control logístico en la estrategia preventiva.

El avance de las estructuras criminales evidencia que la política criminal del Estado requiere una revisión profunda y una nueva dirección: una acción institucional coordinada, basada en la prevención integral y en el desmantelamiento de las bases logísticas que sostienen a estas organizaciones; todo ello sin comprometer los derechos fundamentales que protegen a la ciudadanía, ya que la política criminal costarricense continúa centrada en el uso intensivo del derecho penal, pese a que, doctrinalmente, este debe constituir una herramienta de última ratio, tal como afirma Ferrajoli en su obra *Derecho y razón*.<sup>3</sup>

Informes del poder público y observatorios oficiales han señalado incrementos en indicadores de violencia en años recientes,<sup>4</sup> lo que exige una respuesta orientada a la prevención estratégica más que a la sola intensificación punitiva.

<sup>3</sup> Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995.

<sup>4</sup> Organismo de Investigación Judicial (OIJ) / Observatorio de la Violencia. *Análisis de homicidios dolosos, 2024*. San José: Ministerio de Justicia y Paz – Observatorio de la Violencia, 2025.

A nivel internacional, la oficina de Naciones Unidas contra la Droga y Delito (UNODC) advierte que los grupos del crimen organizado siguen evolucionando y adaptándose, explotando canales logísticos y financieros vulnerables.<sup>5</sup> Por ello, resulta urgente que el Estado trascienda el modelo de represión reactiva y adopte una política criminal de prevención estratégica utilizando la inteligencia como baluarte.

La cobertura mediática nacional refleja de forma recurrente la ocurrencia de homicidios múltiples vinculados a disputas entre organizaciones delictivas, en su mayoría como ajustes de cuentas relacionados a la actividad criminal de narcotráfico, ya que la clandestinidad del negocio implica que las diferencias entre miembros de empresas criminales se deriven en actos violentos, aumentos de homicidios y un deterioro importante a la salud pública.

Por otro lado, también se desarticulan grupos criminales, la detención de sus líderes -*así como la recientemente la extradición de estos*- si bien son acciones represivas necesarias, dan cabida al resurgimiento de nuevas células criminales y al aumento de la conflictividad territorial. Esto evidencia que el modelo punitivo es incapaz de desmantelar de forma permanente las bases logísticas y financieras que sostienen a estas organizaciones.

La realidad costarricense exige una deliberación que trascienda la reacción estadística. Es imperativo que las acciones dirigidas por el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y demás auxiliares policiales (PCD, MSP, ICD) se enfoquen en una integración interinstitucional y un diseño estratégico orientado al control de los medios logísticos y financieros. El foco debe estar en determinar las vulnerabilidades

<sup>5</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *World Drug Report 2025: Key Findings*. Vienne: UNODC, June 2025.

sistémicas del Estado para dismantelar las bases operativas de las organizaciones criminales de manera coordinada.

## 2. Marco jurídico vigente

### 2.1 La Ley 8204 y su alcance limitado

La Ley N.º 8204 constituye el marco penal central en materia de drogas y delitos conexos, pero su enfoque ha priorizado la persecución penal y las sanciones sobre medidas preventivas y regulación institucional de la inteligencia. Pese a que la ley reconoce funciones de la Unidad de Programas de Inteligencia del ICD (art. 120) <sup>6</sup>, no resuelve la ausencia de un marco legal integral que regule la obtención, almacenamiento, intercambio y control judicial de información sensible. Esta fragmentación normativa crea riesgos de discrecionalidad y vacíos de rendición de cuentas.

### 2.2 Ausencia de una Ley de Inteligencia

Diversos estudios coinciden en que Costa Rica no cuenta con una Ley de Inteligencia del Estado que regule de forma integral la obtención, análisis y uso de información sensible. *El Estado de la Nación* señala que el país opera con: “débil institucionalidad para la gestión estratégica de la información en seguridad y sin un marco legal específico que regule la actividad de inteligencia”.<sup>7</sup>

Esta ausencia normativa genera un vacío legal que podría propiciar arbitrariedad, discrecionalidad o incluso vulneración de derechos, al no estar las actuaciones de inteligencia claramente subordinadas al principio de legalidad

<sup>6</sup> Costa Rica. Ley 8204. *Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas....* Publicada en La Gaceta N.º 45, 2001.

<sup>7</sup> Programa Estado de la Nación. *Informe Estado de la Nación 2023*. San José: Consejo Nacional de Rectores, 2023, pp. 286–287. <https://estadonacion.or.cr>.

ni sometidas a supervisión judicial.<sup>8</sup>

La ausencia de una Ley de Inteligencia en Costa Rica representa uno de los vacíos más sensibles en materia de seguridad nacional, legalidad y derechos fundamentales, ya que no se demarcan los límites de actuación, los mecanismos de control y las garantías para la protección de los derechos fundamentales.

Un ejemplo paradigmático de las consecuencias de esta falta de regulación fue la creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD) mediante el Decreto Ejecutivo N.º 41996-MP-MIDEPLAN.<sup>9</sup> En su resolución N.º 2022-019666 de las 9:15 horas del 30 de agosto de 2022, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad contra dicho decreto, señalando que:

*“El decreto impugnado vulnera los derechos fundamentales a la autodeterminación informativa y a la intimidad, al permitir la recolección y tratamiento de datos personales sin una base legal suficiente ni control jurisdiccional, contraviniendo el principio de reserva de ley en materia de derechos fundamentales”.*<sup>10</sup> (Sala Constitucional, voto N.º 2022-019666).

La Sala fue contundente al indicar que ninguna dependencia del Poder Ejecutivo puede crear estructuras de análisis o recolección de datos personales sin una ley formal que lo autorice expresamente, reafirmando que la inteligencia

<sup>8</sup> Sala Constitucional de Costa Rica. *Voto 2007-016955*, 21 de noviembre de 2007.

<sup>9</sup> Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N.º 41996-MP-MIDEPLAN*, “Creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD).” Publicado en La Gaceta N.º 39, 25 de febrero de 2020.

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional. “Sala Constitucional declara inconstitucional creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD).” Comunicado, 24 de agosto de 2022. San José.

estatal debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y bajo el principio de legalidad estricta.

### 2.3 Desequilibrio entre represión y prevención

Por otro lado, el Plan Nacional sobre Drogas, impulsado por el Instituto Costarricense sobre Drogas,<sup>11</sup> reconoce explícitamente la necesidad de equilibrar las acciones represivas con medidas preventivas y de desarrollo humano. Sin embargo, la brecha entre el discurso institucional y la práctica operativa persiste, ya que la mayor parte de los recursos públicos y de cooperación internacional continúa destinándose a la interdicción, a la investigación penal y al fortalecimiento de cuerpos policiales especializados, mientras los programas de prevención y sustitución de economías ilícitas mantienen una cobertura limitada.

Este desequilibrio contradice el espíritu del principio de lesividad y la concepción moderna del derecho penal como *ultima ratio*. Tal como sostiene Luigi Ferrajoli en su *Teoría del Garantismo Penal*, el derecho penal debe ser la última herramienta a utilizar.<sup>12</sup> La represión sin prevención genera un círculo vicioso de encarcelamiento, sobrepoblación penitenciaria y reconfiguración de grupos criminales, lo cual demuestra que el éxito de la política criminal no debe medirse únicamente en decomisos o capturas, sino en la capacidad del Estado para reducir las condiciones que propician la violencia y la marginalidad.

Tal como advierte Jesús-María Silva Sánchez, priorizar la represión sin estrategia de contención genera una "expansión del derecho penal" que resulta ineficiente e inflacionaria, en detrimento

<sup>11</sup> Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). Plan Nacional sobre Drogas, Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo 2024–2028. San José: ICD, 2024.

<sup>12</sup> Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 2010.

del carácter fragmentario que debe poseer el Derecho Penal.<sup>13</sup>

En Costa Rica, las actividades de inteligencia estatal carecen de un marco legal integral, lo que genera riesgos para la transparencia y la fiscalización democrática. Por lo que es indispensable avanzar hacia una revisión integral de los instrumentos de planificación nacional, orientando su ejecución a un modelo de intervención equilibrado, donde la prevención, la educación y el desarrollo social tengan un peso proporcional al esfuerzo represivo.

### 3. El principio de lesividad como límite del poder punitivo

El principio de lesividad, reconocido en la doctrina penal costarricense y derivado del artículo 39 constitucional,<sup>14</sup> impone que toda acción del Estado —sea policial, administrativa o penal— se oriente a prevenir o reprimir únicamente aquellas conductas que lesionen de manera real los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento, como la salud pública o el orden socioeconómico.<sup>15</sup> Sin embargo, con frecuencia se desatienden fenómenos que, aunque parecen de menor impacto inmediato, generan a gran escala un deterioro profundo del tejido social y económico.

Un ejemplo ilustrativo es la lotería clandestina, usualmente percibida como una infracción económica menor o una simple pérdida para la Junta de Protección Social (JPS).<sup>16</sup> No obstante,

<sup>13</sup> Silva Sánchez, Jesús-María. *La expansión del Derecho Penal*. Madrid: Civitas, 2012.

<sup>14</sup> Costa Rica. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Artículo 39.

<sup>15</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Ediar, 2015.

<sup>16</sup> Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). "Grupos narco usan lotería clandestina para lavar dinero". Teletica, 18 de julio de 2025.

constituye un mecanismo de financiamiento ilícito para grupos criminales y una vía de inserción de capitales ilegales en circuitos transnacionales, lo que demuestra la necesidad de un enfoque penal preventivo y estratégico.

Según el *Informe Estado de la Nación 2024*, las organizaciones criminales “se mantienen en constante expansión de nuevos mercados ilícitos en los cuales puedan legitimar sus ganancias”, lo que pone en evidencia su poder financiero como base para reinventarse.<sup>17</sup>

La realidad costarricense exige una reflexión más allá del dato estadístico. El aumento de los homicidios, las disputas territoriales y el reclutamiento de personas menores de edad por organizaciones criminales evidencian un fenómeno que no puede ser abordado exclusivamente desde el derecho penal en su concepción tradicional.

El Derecho Penal —*como lo establece la doctrina clásica y la jurisprudencia*— debe operar como *ultima ratio*, es decir, intervenir únicamente cuando los mecanismos preventivos, sean sociales o administrativos, han resultado insuficientes para contener el fenómeno criminal.

Desde esta perspectiva, la violencia no se combate únicamente con la acción punitiva, sino mediante una articulación interinstitucional de todo el aparato gubernamental, con estrategias coordinadas entre los diferentes poderes del Estado. Estas no deben entenderse como acciones represivas, sino como políticas de contención orientadas a la protección de los derechos fundamentales.

El principio de lesividad, en su sentido más profundo, obliga a privilegiar la prevención.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Programa Estado de la Nación. *Informe Estado de la Nación 2024*. San José: Consejo Nacional de Rectores / Estado de la Nación, 2024, 24741 (sic).

<sup>18</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, Alejandro Alagia y Alejandro

Esta debe ser coherente y sostenida, no reactiva ante cada manifestación delictiva. Por eso, la intervención temprana exige —*desde una perspectiva estratégica propia del análisis de inteligencia*— adoptar la mirada del “*estratega omnisciente*”: aquel general que observa desde lo alto y contempla el panorama completo, esta idea se acerca a la perspectiva clásica expuesta por Sun Tzu, quien afirmaba que el estratega debe observar el terreno desde una posición elevada para comprender el conflicto en su totalidad,<sup>19</sup> comprendiendo de esta manera que, incluso los fenómenos aparentemente menores, pueden, con el tiempo, erosionar gravemente la estructura social.

Para lo cual resulta inevitable contar con una legislación robusta en tema de inteligencia que no lesione los principios fundamentales de los ciudadanos y que, a su vez, proteja bienes jurídicos tutelados de primer valor como lo es la vida y la salud pública.

La jurisprudencia constitucional costarricense ha reiterado que toda afectación a la intimidad, autodeterminación informativa o derechos fundamentales debe contar con una base legal estricta; se señala que la Sala Constitucional ha consolidado la autodeterminación informativa como derecho constitucional derivado del artículo 24 (intimidad) y ha establecido criterios para su limitación, siendo que debe existir base legal, finalidad legítima, proporcionalidad y garantías de control.<sup>20</sup>

Slokar. *Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Ediar, 2015, 178–180.

<sup>19</sup> Sun Tzu. *El arte de la guerra*. Traducido por Thomas Cleary. Barcelona: Ediciones Urano, 2013, 62–64.

<sup>20</sup> Centro de Investigación Judicial / Sala Constitucional. *Revista Jurisprudencia de Datos: Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional y consideraciones sobre autodeterminación informativa*. San José: Centro de Investigación Judicial, 2024.

Esta línea jurisprudencial refuerza la conexión entre el principio de lesividad, la reserva de ley y el carácter de *última ratio* del Derecho Penal, al exigir que el Estado intervenga solo cuando exista peligro real para un bien jurídico y mediante mecanismos normativos estrictos.

No obstante, el criterio de peligro abstracto que refiere la Sala de Casación Penal de Costa Rica <sup>21</sup> no invalida la aplicación del principio de lesividad en otros supuestos donde la conducta no se inserta en estructuras o cadenas de producción o distribución; por el contrario, obliga a diferenciar entre conductas que, por su propio objeto, típicamente comprometen bienes jurídicos y aquellas de menor impacto social. Esto permite una política criminal más racional y proporcionada.

Desde esta perspectiva, la aplicación del derecho penal en el ámbito de narcotráfico debe conductas que, por su naturaleza y contexto, son idóneas para comprometer de manera significativa el bien jurídico de la salud pública e inclusive hasta la vida —como las estructuras de distribución, logística, lavado de activos y control territorial— y aquellas conductas que, aun siendo ilícitas, no alcanzan el nivel de lesividad necesario para justificar la intervención penal más intensa.

#### 4. El papel de las instituciones, en materia de seguridad

Una de las acciones más aplaudibles por parte de las autoridades nacionales ha sido el fortalecimiento del control de cargas. Desde el inicio de la Operación Soberanía, el Gobierno costarricense ha puesto en marcha escáneres que permitirían, según RACSA, revisar los contenedores en exportación desde los puertos costarricenses, combinando presencia policial

<sup>21</sup> Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n.º 01246, 13 de septiembre de 2013, expediente 08-003967-0275-PE. San José, Costa Rica.

permanente con estrategias coordinadas y tecnología de inspección. <sup>22</sup>

El hecho de direccionar recurso policial preventivo hacia los puertos marítimos, mediante el uso de escáneres y tecnologías de inspección no intrusiva para alcanzar la revisión del 100 % de la carga en exportación, como objetivo operativo, representa un avance significativo en materia de prevención y control del narcotráfico. Gracias a ello, el flujo mayoritario de cocaína que ingresa a Costa Rica se evita que, en gran parte, no logre salir en grandes volúmenes hacia puertos europeos, donde la droga multiplica exponencialmente su valor con respecto al precio en la región.

Este esfuerzo interinstitucional, que combina la acción del Ministerio de Seguridad Pública con el Servicio Nacional de Aduanas, ha sido invaluable tanto en la dimensión preventiva como represiva. La cooperación de organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y programas de asistencia técnica de gobiernos europeos ha permitido una atención integral al fenómeno del tráfico internacional de drogas mediante carga contenerizada. <sup>23</sup> Dichas acciones no solo han fortalecido las capacidades nacionales, sino que han reducido las oportunidades logísticas de las organizaciones criminales en el plano ideal de ejecución.

Sin embargo, es necesario reconocer que el control portuario, aunque fundamental, no puede concebirse como la única respuesta institucional, ya que, si bien es cierto se mantiene una importante operatividad policial, a su vez,

<sup>22</sup> Radiográfica Costarricense (RACSA), “Gobierno arranca Operación Soberanía: escaneo en el 100 % de contenedores es una realidad,” *Blog de RACSA*, 13 de julio de 2023.

<sup>23</sup> Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica. “Costa Rica fortalece la cooperación en seguridad con países de la Unión Europea.” Comunicado de prensa, 21 mayo 2025.

el crimen organizado ha logrado corromper funcionarios públicos y privados, para así lograr su cometido dentro del rentable negocio.

Las acciones operativas diarias del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) muestran que, pese a los esfuerzos de control, los grupos criminales han desplazado parte de sus operaciones, adaptándose a la presión estatal. En promedio, las autoridades deben realizar operativos semanales en zonas costeras y de frontera para contener el tráfico interno de droga y armas, lo que evidencia que la criminalidad organizada mantiene una capacidad de adaptación superior a la respuesta tradicional.<sup>24</sup>

## 5. Propuestas estratégicas para el fortalecimiento de las instituciones encargadas del control de drogas

### 5.1 Incorporación del ciclo de inteligencia en la formulación de política pública

En este contexto, el “ciclo de inteligencia”<sup>25</sup> se convierte en una herramienta esencial para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia. Este enfoque permite identificar patrones criminales, anticipar riesgos y orientar recursos institucionales hacia la contención, garantizando que el derecho penal actúe como *ultima ratio* y no como respuesta general para todos los males.

Además de la ya reconocida prevención educativa, que muchos expertos han manifestado se debe instaurar desde el hogar, y que la oficina de censuras desde el gobierno se mantenga vigilante de la información que se muestra en televisión y redes sociales a menores de edad, la capacidad estatal para blindar las oportunidades a

<sup>24</sup> UNODC. *World Drug Report 2024*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2024.

<sup>25</sup> El ciclo de inteligencia comprende las etapas de obtención, análisis, procesamiento, difusión y retroalimentación de información relevante para orientar decisiones.

los ciudadanos de delinquir debe ser coordinada, estructurada y bien dirigida.

### 5.2 Aprobación de una Ley de Inteligencia del Estado

Es fundamental la promulgación de una Ley de Inteligencia del Estado que establezca, bajo el principio de legalidad, un marco normativo claro para la obtención, procesamiento, intercambio y resguardo de información relacionada con la seguridad nacional y la criminalidad organizada. Dicha legislación debe delimitar competencias institucionales, definir los límites materiales y procedimentales de la actividad de inteligencia, así como garantizar la protección de los derechos fundamentales, en especial el derecho a la intimidad, la privacidad y la autodeterminación informativa.

### 5.3 Control de medios logísticos

Es sumamente importante resaltar que, pese a todos los esfuerzos represivos, mientras permanezcan disponibles los medios logísticos que permiten la regeneración de nuevas estructuras criminales y subsistan canales financieros clandestinos, cualquier esfuerzo estatal de desarticulación resultará necesariamente temporal. El poder punitivo, en tanto *ultima ratio*, no puede sostener por sí mismo una política criminal eficiente, si no se acompaña de una arquitectura institucional capaz de neutralizar las condiciones que hacen posible la reiteración del delito.

El fortalecimiento del control financiero y la trazabilidad de las transacciones clandestinas, incluidas las efectuadas mediante cripto-activos, representan un reto jurídico y operativo urgente. La ausencia de una legislación clara sobre activos virtuales facilita el lavado de capitales y la movilidad internacional de fondos ilícitos, debilitando los esfuerzos de control policial y

judicial.

A nivel logístico, el control de precursores químicos y la vigilancia sobre la cadena de suministro deben asumirse como pilares de una política de Estado. El tráfico de sustancias y materiales que sirven de insumo para la producción de drogas ilícitas requiere no solo controles aduaneros más rigurosos, sino también sistemas de alerta temprana y cooperación regional efectiva.

#### 5.4 Sustitución socioeconómica y desarrollo territorial

En paralelo, la política criminal debe reforzarse desde el plano económico y social. Resulta indispensable promover programas de sustitución de economías ilícitas, especialmente en comunidades donde la criminalidad organizada encuentra mano de obra, legitimidad y protección social. Experiencias exitosas como el modelo de DEVIDA en Perú,<sup>26</sup> que ha impulsado la sustitución de cultivos de coca por café y cacao, ofrecen lecciones valiosas para Costa Rica. Adaptar este enfoque permitiría reducir los incentivos económicos del narcotráfico y fortalecer la cohesión social en territorios vulnerables.

Un ejemplo aplicable sería el impulso de proyectos productivos sostenibles en las zonas norte y caribeña, particularmente en cantones con altos índices de vulnerabilidad social y presencia de economías informales asociadas al contrabando o al microtráfico, como Los Chiles, Sarapiquí, Pococí y Limón. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estas regiones concentran los niveles más altos de pobreza multidimensional y limitadas oportunidades de empleo formal, lo que

<sup>26</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2023*. Lima: Devida, 2024.

las hace especialmente propensas a la infiltración del crimen organizado.<sup>27</sup> En este sentido, el fomento de cooperativas agrícolas, producción de cacao, apicultura, pesca artesanal y turismo rural comunitario representa una vía tangible para sustituir economías ilícitas por modelos de desarrollo local sostenible, reduciendo los incentivos económicos del narcotráfico, así como fortaleciendo la cohesión social y la confianza institucional.

#### 5.5 Recuperación efectiva de activos ilícitos

Finalmente, la cooperación internacional y el fortalecimiento de los mecanismos de incautación y recuperación de activos ilícitos deben consolidarse como ejes de la política penal moderna. La capacidad de los grupos criminales para reinventarse se sostiene en su poder financiero; por ello, la privación efectiva de sus bienes no solo tiene un efecto punitivo, sino también preventivo y simbólico, según El Estado de la Nación.

Solo mediante la combinación de “inteligencia estratégica”,<sup>28</sup> control logístico, trazabilidad financiera y políticas sociales sostenidas el Estado costarricense podrá superar la respuesta reactiva y construir una política criminal verdaderamente preventiva, respetuosa del principio de lesividad y orientada a la protección efectiva de los bienes jurídicos fundamentales.

## 6. Conclusión

La violencia organizada, que enfrenta

<sup>27</sup> PNUD Costa Rica. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2023: Desigualdades territoriales y cohesión social*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023.

<sup>28</sup> Concepto: inteligencia estratégica se refiere a la intervención estatal basada en análisis de inteligencia, identificación de patrones criminales y reducción de incentivos estructurales del delito, integrando acciones sociales, económicas y de control estatal.

actualmente Costa Rica, exige respuestas integrales que conjuguen inteligencia, legalidad y desarrollo social. El derecho penal no puede ser el único instrumento de política pública ante el creciente crimen organizado, sino que se debe replantear un modelo de derecho penal preventivo, o bien que sea de contención para las acciones ilícitas, actualizado a la realidad sustentado en los principios de proporcionalidad y racionalidad, donde las instituciones aborden el flagelo de narcotráfico, lavado de dinero y violencia no como un tema más, sino como un cáncer primordial que afecta los pilares de la sociedad.

La inteligencia es una herramienta útil, *-siempre dentro de los principios de legalidad-* y que debe tener un alcance de gobernabilidad dentro de las políticas de persecución criminal, siempre con un énfasis de limitar medios logísticos para evitar la creación de nuevas agrupaciones delictivas y con una importante cautela a la facilitación de comercio, respeto a derechos fundamentales y garantizar la armonía social.

La adopción de una política criminal orientada a la prevención estratégica no constituye una renuncia al derecho penal, sino a su utilización racional conforme al principio de lesividad, la proporcionalidad y el respeto al Estado constitucional de derecho.

## 7. Bibliografía

### Libros y doctrina

Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón: Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 2010.

Silva Sánchez, Jesús-María. La expansión del Derecho Penal. Madrid: Civitas, 2012.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. Derecho Penal. Parte General. Buenos Aires: Ediar, 2015.

Sun Tzu. *El arte de la guerra*. Traducido por Thomas Cleary. Barcelona: Ediciones Urano, 2013.

### Jurisprudencia

Centro de Investigación Judicial / Sala Constitucional. *Revista Jurisprudencia de Datos: Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional y consideraciones sobre autodeterminación informativa*. San José: Centro de Investigación Judicial, 2024.

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. *Sentencia n.º 01246*, 13 de septiembre de 2013, expediente 08-003967-0275-PE. San José, Costa Rica.

### Normativa

Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica. San José: Asamblea Constituyente, 1949.

Costa Rica. Ley n.º 8204. Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo. La Gaceta n.º 45, 26 de diciembre de 2001.

Costa Rica. Decreto Ejecutivo n.º 41996-MP-MIDEPLAN. Creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD). La Gaceta n.º 39, 25 de febrero de 2020.

### Informes nacionales

Organismo de Investigación Judicial. *Análisis de homicidios dolosos 2024*. San José: Observatorio de la Violencia del OIJ, 2024.

Programa Estado de la Nación. *Informe Estado de la Nación 2023*. San José: Consejo Nacional de Rectores, 2023, pp. 286–287. <https://estadonacion.or.cr>.



Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). *Plan Nacional sobre Drogas, Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo 2024–2028*. San José: ICD, 2024.

Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). “*Grupos narco usan lotería clandestina para lavar dinero.*” Teletica, 18 de julio de 2025.

Radiográfica Costarricense (RACSA), “Gobierno arranca Operación Soberanía: escaneo en el 100 % de contenedores es una realidad,” *Blog de RACSA*, 13 de julio de 2023.

Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica. “Costa Rica fortalece la cooperación en seguridad con países de la Unión Europea.” Comunicado de prensa, 21 mayo 2025.

### **Informes internacionales**

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2023*. Lima: Devida, 2024.

PNUD Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2023: Desigualdades territoriales y cohesión social. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023.

UNODC. World Drug Report 2024. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2024.



Se le invita a visitar el sitio web oficial de la Revista: <https://www.abogados.or.cr/revista-el-foro/> para mantenerse informado de nuestras fechas de recepción y publicación de artículos. En este enlace, también podrás encontrar los lineamientos de publicación.

En caso de estar interesado en publicar un artículo, envíalo a:  
[revistaelforo@abogados.or.cr](mailto:revistaelforo@abogados.or.cr)



**Teléfono: (506) 2202-3600**  
**De la Rotonda de las Garantías Sociales**  
**200 metros oeste y 100 metros norte,**  
**Zapote, San José**



**/colegiodeabogadoscr**



**www.abogados.or.cr**