

CAPÍTULO SEIS

6

¿Justicia sin fronteras?

PROGRESOS Y DESAFÍOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA EN COSTA RICA

Índice

Introducción	213
Conceptos básicos	214
Marco normativo	216
Creación de capacidades institucionales y espacios de coordinación	219
Abundancia de iniciativas judiciales, con bajo nivel de cumplimiento	221
Predominio de medidas de sensibilización e información	222
Impacto significativo de casi la mitad de las medidas	225
Escasa interinstitucionalidad en un problema multidimensional	227
Obstáculos para la implementación efectiva	228
Factores externos (barreras estructurales, sociales)	229
Factores internos (capacidad institucional limitada)	233
Cumplimiento mixto de estándares internacionales	240
Amplio acceso de la justicia constitucional, pero respuestas predominantemente negativas	240
Mayor uso de jurisprudencia constitucional	241
Limitaciones en tutela por mora administrativa	243
Garantía de derechos básicos mediante control constitucional	245
Conclusiones	248
Recomendaciones generales	249
Recomendaciones específicas	250
Metodología	254

Introducción

En Costa Rica han existido históricamente movimientos migratorios de importante peso en su dinámica poblacional y económica. En su mayoría, por migración laboral que ha tenido constancia en el tiempo, principalmente desde Nicaragua, y en menor medida otros países centroamericanos y, de forma creciente, con presencia de movimientos extra regionales. Pero este marco ha visto marcados cambios recientes. Aproximadamente desde el año 2000, la región se convirtió en uno de los principales corredores migratorios del continente, tanto por migraciones procedentes del Caribe, Suramérica y Centroamérica, como por movimientos extra regionales (África, Asia y Medio Oriente). Se trata del tránsito de cientos de miles de personas que buscan llegar a Estados Unidos, principalmente. El telón de fondo de este creciente fenómeno global y regional es una combinación de factores; entre ellos la inseguridad, la inestabilidad económica, las crisis políticas y la exclusión social (Feldmann y Sturino, 2024), junto con otros procesos como la vulnerabilidad a desastres y el cambio climático (ver *Séptimo Informe Estado de la Región*).

El tránsito de personas por Centroamérica en condiciones irregulares tiene antecedentes que se remontan a los años sesenta (por ejemplo, con migrantes de la región andina, posteriormente de Brasil, el Caribe y extracontinentales). Sin embargo, los flujos solían ser relativamente pequeños. Hoy en día, el volumen y la composición de la migración se ha tornado mucho más compleja, tanto en términos del perfil de las personas (edad, género, nacionalidad y condición socioeconómica) como en cuanto a los motivos por los que migran (económicas, ambientales, violencia estatal y criminalidad) (Feldmann y Sturino, 2024).

La emergencia de estos corredores migratorios y la presencia histórica de personas migrantes significan enormes desafíos para los países de origen, tránsito, retorno y destino. Aunque existen en este tema una gran cantidad de aristas que analizar, este capítulo se enfoca en la necesidad de que los Estados garanticen los derechos humanos de las personas en condición de movilidad, bajo el principio de que “todo el marco internacional de derechos humanos se aplica a todas las personas migrantes, independientemente del lugar en el que se encuentren y de su situación” (OACNUDH, 2023).

El análisis del acceso a la justicia de la población migrante y refugiada en Costa Rica resulta crucial, debido a su vulnerabilidad de esta población. Existen abusos y violaciones a los derechos humanos que sufren tanto por actores no estatales (redes de crimen organizado) como por las mismas autoridades. En la práctica, las personas migrantes encuentran múltiples obstáculos que limitan o impiden su acceso a la justicia en estos casos, debido a leyes, políticas y prácticas migratorias enfocadas en la seguridad nacional y en la criminalización de la migración.

Como un aporte en esta dirección, el presente capítulo caracteriza, con base en evidencia, la respuesta del sistema de justicia costarricense para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas. El propósito es conocer la aplicación de estas respuestas y alimentar la toma de decisiones y la actualización de los instrumentos existentes en el Poder Judicial en esta temática.

El proyecto de investigación estuvo a cargo del Programa Estado de la Nación-Conare (PEN-Conare) y fue realizado con el apoyo técnico y financiero de la Oficina Regional para América Central por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Incluye una alianza de colaboración de OACNUDH con el PEN-Conare, la Defensoría de los Habitantes y la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia (Conamaj), ésta última en su calidad de secretaria técnica de la Subcomisión de Acceso a la Justicia para Población Migrante y Refugiada. El PEN-Conare fue el ente responsable de la elaboración de productos, conducción técnica de la investigación y procesos de consulta; es el propietario y autor con los derechos que le asiste la libertad de cátedra, la independencia académica y las normas de derechos de autor. Cualquier imprecisión es responsabilidad de PEN-Conare y no de las entidades asociadas.

De forma específica, el capítulo busca responder *cómo implementa el Poder Judicial las políticas existentes de acceso a la justicia para población migrante,*

refugiada y en condición de movilidad. Su principal aporte es realizar, a partir de la sistematización de fuentes de información primaria, una exploración inédita sobre la aplicación en la práctica de una política judicial orientada a una población vulnerable, y el uso y resultados de las normativas relacionadas. Esta exploración cualitativa complementa el seguimiento general de las políticas que se realiza en el Poder Judicial, a partir de las percepciones de actores relevantes, un inventario de acciones y un análisis de la protección en la jurisdicción constitucional. Así, el capítulo constituye un estudio de caso sobre la forma de gestión de las políticas judiciales, que brinda análisis orientados a la mejora de la administración de justicia.

Conceptos básicos

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el término población migrante engloba a “toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones”. Este término puede incluir a quienes estudian en otro país, las personas trabajadoras migrantes, las que son desplazadas de sus ciudades por conflictos sociopolíticos, ambientales o económicos, e incluso a las personas objeto de tráfico (OIM, 2019).

Jurídicamente, este término comprende una serie de categorías según el ordenamiento de cada país. En Costa Rica, la ley General de Migración y Extranjería (n° 8764) y su reglamento establecen las condiciones para las distintas personas migrantes (cuadro 6.1).

Dentro del concepto global de población migrante, una categoría relevante es la de *persona refugiada*. Esta se define como aquella que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, al conflicto, la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, en consecuencia, requieren protección internacional (OIM, 2019). Su condición y protección están definidas por el derecho internacional según la Convención sobre el estatuto de refugiados de las Naciones Unidas (1951) y el Protocolo de 1967, de los cuales Costa Rica es signataria.

Además, según la Declaración de Cartagena, la definición regional latinoamericana para calificar como persona refugiada reside en acreditar razonablemente que la vida, la seguridad o la libertad de una persona están en peligro, vistas las circunstancias objetivas en el país de origen; a saber, dada la situación de violencia generalizada, de conflicto interno, de violación masiva de derechos humanos, entre otros. Cabe notar que los

► Cuadro 6.1

Categorías y subcategorías migratorias establecidas en la legislación costarricense

Categorías migratorias	Subcategorías migratorias
Residente permanente (art.78)	1) La persona extranjera, su cónyuge y sus familiares de primer grado por consanguinidad que hayan gozado de una residencia temporal durante tres años consecutivos.
	2) La persona extranjera con parentesco de primer grado por consanguinidad con ciudadano costarricense; se entenderán como tales a los padres, los hijos menores o mayores con discapacidad y los hermanos menores de edad o mayores con discapacidad.
	3) A quien la Comisión de Visas Restringidas y Refugio otorgue dicha condición.
	4) Personas indígenas transfronterizas.
Residente temporal (art.79)	1) El cónyuge de ciudadano costarricense, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la presente Ley.
	2) Los religiosos de las religiones que deban estar acreditadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
	3) Los ejecutivos, los representantes, los gerentes y el personal técnico de las empresas establecidas en el país, así como sus cónyuges e hijos. También estarán contemplados en esta categoría los empleados especializados que por cuenta propia o en relación de dependencia que sean así requeridos para el desarrollo de estas, según criterio de la Dirección de Migración.
	4) Los inversionistas.
	5) Los científicos, los profesionales, los pasantes y los técnicos especializados.
	6) Los deportistas debidamente acreditados ante el Consejo Nacional del Deporte y la Recreación.
	7) Los corresponsales y el personal de las agencias de prensa.
	8) Quien haya convivido con su cónyuge e hijos menores o con discapacidad, de las personas mencionadas en los incisos anteriores.
	9) Los rentistas.
	10) Los pensionados.
No residentes (art. 87)	1) Turismo.
	2) Estancia.
	3) Personas extranjeras en tránsito, de conformidad con los instrumentos internacionales en la materia.
	4) Personas extranjeras en tránsito vecinal fronterizo, por un plazo máximo de cuarenta y ocho horas.
	5) Personal de medios de transporte internacional de pasajeros y mercancías.
Categorías especiales (art. 94)	1) Trabajadores transfronterizos.
	2) Trabajadores temporales.
	3) Trabajadores de ocupación específica, visitantes de negocios, personal de transferencia dentro de una misma empresa y personal adscrito a los servicios posteriores a la venta, así como trabajadores por cuenta propia.
	4) Estudiantes, investigadores, docentes y voluntarios.
	5) Invitados especiales del Estado, sus instituciones y los que por razones de seguridad pública el Ministerio de Seguridad estime su pertinencia, así como denunciadores o testigos en procesos judiciales o administrativos.
	6) Artistas, deportistas e integrantes de espectáculos públicos, profesionales o técnicos destacados o personas invitadas para que realicen actividades de importancia para el país.
	7) Refugiados.
	8) Asilados.
	9) Apátridas.
	10) Víctima de trata de personas o hijos o hijas sobrevivientes de víctimas de femicidio.
	11) Trabajadores ligados a proyectos específicos y proyectos de interés público.
	12) Los demás que la Dirección General de Migración y Extranjería estime conveniente por razones humanitarias, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los determinados en el Reglamento de la presente Ley.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Migración y Extranjería (n° 8764, última versión del 5 de junio del 2024).

criterios son relativamente menores: en la definición regional no se requiere amenaza de grave daño de los derechos humanos y por los motivos de la Convención de 1951. Basta acreditar un peligro razonable para la vida, libertad o seguridad de la persona solicitante (Acnur, sf).

Por su parte, el *acceso a la justicia* refiere al “derecho que tiene toda persona, sin discriminación, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y de restitución de los derechos” (ONU, 2018). El acceso a la justicia tiene una doble función: primero, es un derecho fundamental inherente a toda persona y, segundo, es un principio que establece obligaciones para los Estados con el fin de garantizar que todas las personas que estén bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio, puedan acudir ante los tribunales a reclamar la protección de sus derechos.

De conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen el deber de proteger a las personas migrantes en todas las etapas del proceso migratorio y de proporcionarles acceso a la justicia para “reclamar sus derechos en procedimientos migratorios o de solicitud de asilo, en caso de detención o expulsión, explotación laboral y cualquier otra violación de sus derechos humanos” (ONU, 2018) y obtener reparación por cualquier trato discriminatorio o violación de los derechos humanos de que sean objeto.

El acceso a la justicia comprende una serie de aspectos esenciales, como el derecho a la asistencia jurídica y representación legal, a la información e interpretación, a la asistencia consular, y al acceso a recursos y reparaciones (ONU, 2018). En el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, ratificado el 13 de julio de 2018 por 193 países, los Estados se comprometieron “a invertir en programas de acceso a la justicia, proporcionar información y orientación jurídica para presentar denuncias en caso de violación de derechos humanos de las personas migrantes, facilitar el acceso a la justicia a víctimas de trata y proporcionar a todas las personas migrantes sujetas a detención en países de tránsito y destino”.

Contexto normativo

Costa Rica posee instrumentos legales amplios para la atención de la población migrante y refugiada. Asimismo, colabora activamente con agencias del sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales para la ejecución, planeamiento y coordinación, tanto de prácticas como políticas públicas especializadas en la atención de las personas migrantes. Este marco normativo incluye convenciones, disposiciones legales y políticas que se han desarrollado de forma progresiva (cuadro 6.2). Una ausencia significativa en este repertorio es la Convención interna-

▮ Cuadro 6.2

Marco normativo para personas migrantes y refugiadas en Costa Rica, según origen y año de los instrumentos legales

Origen	Año	Instrumentos legales	
Internacional	1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos	
	1951	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	
	1961	Convención para Reducir los Casos de Apatridia	
	1965	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)	
	1966		Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR)
			Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)
			Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
	1967	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	
	1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos	
	1979	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw)	
	1984		Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)
			Declaración de Cartagena sobre los Refugiados
	1989		Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)
			Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte

► Cuadro 6.2 (continuación)

Marco normativo para personas migrantes y refugiadas en Costa Rica, según origen y año de los instrumentos legales

Origen	Año	Instrumentos legales
Internacional	1999	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
	2000	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados
		Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
	2002	Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
	2006	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CED)
		Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD)
		Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad
2008	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	
2011	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicación	
Nacional	1949	Constitución Política de la República de Costa Rica
	1994	Ley General de Policía, n° 7410
	2008	Convenio de Cooperación Interinstitucional Técnica entre la Defensoría de los Habitantes y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Está pronto a actualizarse)
	2009	Ley General de Migración y Extranjería, n° 8764
	2011	Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada (PIMR)
		Reglamento de la Persona Refugiada, n° 36831-G
		Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764 a las Personas Menores de Edad, n° 36659-G
	2013	Ley contra la Trata de Personas, que crea la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), n° 9095
		Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, n° 38099-G
		Reglamento de Control Migratorio, n° 36769-G
		Directriz validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas, acuerdo CS 35-2013
	2014	Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas, circular n° 220-2014
		Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el cantón de Upala
	2016	Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería n° 8764
		Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida, n° 39620-RE-G
	2018	Plan Integral para la Atención de los Flujos Migratorios Mixtos 2018-2022
		Protocolo de Atención a Situaciones Migratorias Especiales
Reforma Categoría especial temporal para personas de Cuba, Nicaragua y Venezuela, n° 43809		
2021	Lineamiento para garantizar el Acceso a la Justicia a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes, Solicitantes de Refugio, Refugiados y Apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados, circular No 207-2021	
2022	Procedimiento para el Otorgamiento de Permisos Laborales a las Personas Solicitantes de Refugio, resolución n° DJUR-0204-12-2022-ABM	
2023	Estrategia de Empleabilidad para Migrantes	
2024	Política Migratoria Integral para 2024-2023 N° 44385-MGP	

cional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada en 1990 y vigente desde 2003, la cual no ha sido ratificada por Costa Rica al cierre del presente *Informe*. No obstante, es relevante resaltar que la normativa nacional (especialmente la Ley General de Migración y Extranjería) ya establece algunas condiciones básicas como el acceso al sistema de seguridad social, educación, justicia laboral y asistencia médica de urgencias para esta población.

Costa Rica ha adoptado un marco normativo claro y amplio en este tema. Sin embargo, se debe fortalecer la colaboración entre organismos internacionales, instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil para lograr una implementación más efectiva de las políticas públicas, reforzando la inclusión, el acceso a la justicia y la atención humanitaria de manera sostenible y equitativa. Posee instancias tanto en los tres Poderes de la República, así como grupos de la sociedad civil, que asisten y dan seguimiento las políticas especializadas en esta materia (OIM, 2019).

En el marco de los más recientes flujos de migración internacional en la región centroamericana, Costa Rica ha enfrentado una situación difícil. Según cifras disponibles, más de 655.300 personas transitaron por el país entre enero de 2023 y junio de 2024 (Acnur, 2024a). A estos datos de personas migrantes en tránsito a través de la frontera sur con Panamá, se une una cifra muy importante de nicaragüenses que han deja-

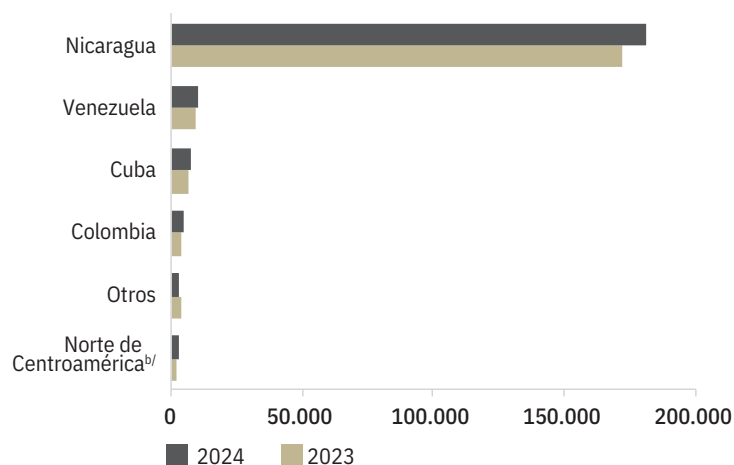
do su país por razones políticas, a través de la frontera norte, principalmente. Desde el año 2018, más de 317.000 nicaragüenses han llegado a Costa Rica buscando protección internacional, lo cual la convierte en el principal país de acogida de personas desplazadas por la fuerza provenientes de Nicaragua. Sólo en el año 2023 se registraron más de 171.000 solicitantes de asilo y 13.300 personas refugiadas reconocidas (Acnur, 2024a).

Al 30 de setiembre de 2024 residían en el país 233.934 personas con necesidades de protección internacional: 211.566 solicitantes de asilo, 22.012 refugiados reconocidos y 356 personas apátridas (Acnur, 2024c). Al mes se registran cerca de 2.105 nuevas solicitudes de asilo, de las cuales el 80% corresponden a personas nicaragüenses, bajo el criterio de persistentes violaciones de derechos humanos, políticos, sociales, económicos y ambientales en Nicaragua (gráfico 6.1).

Al respecto, el gobierno costarricense aprobó una serie de medidas favorables para el acceso a documentación y procesamiento de las personas refugiadas en dos vías. Primero, aumentó gradualmente su capacidad de tramitar solicitudes de asilo, pasando de 250 a 510 citas semanales entre enero de 2023 a setiembre de 2024. Segundo, la aprobación del decreto ejecutivo n° 44501-MGP, en mayo de 2024, ocasionó un cambio positivo e inmediato en cuanto al acceso a permisos laborales. Entre el 15 de junio y el 26 de agosto, la Unidad de Refugio expidió 1.131 permisos de trabajo, en contraste con 222 permisos de trabajo solicitados y solo 55 aprobados en todo el año 2023 (Acnur, 2024a).

Gráfico 6.1

Cantidad de solicitantes de asilo en Costa Rica, por país de origen. 2023 y 2024^{a/}
(absolutos)



a/ Datos disponibles al 30 de setiembre de 2024.

b/ Norte de Centroamérica incluye Guatemala, El Salvador y Honduras.

Fuente: Acnur, 2024a y 2024b.

Resultados de la investigación

El sistema de justicia costarricense ha generado, además del marco normativo de base antes mencionado, un conjunto de entidades, competencias, capacidades y medidas enfocadas en atender y garantizar el derecho de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada en el país. En la siguiente sección se desarrollan los principales resultados de la metodología de investigación desplegada para este capítulo, que combina una revisión exhaustiva de registros documentales con entrevistas y procesos de consulta para responder cuánto se ha logrado dicho objetivo y los retos pendientes en ese sentido.

Los hallazgos están organizados en cuatro grandes apartados. El primero se dedica a una breve descripción de las capacidades y la institucionalidad vinculada con la atención de la población migrante y refugiada. En el segundo se analizan las medidas adoptadas por el sistema de justicia a partir de una perspectiva cuantitativa, combinada con la presentación de ejemplos específi-

cos de intervenciones de política judicial. La dinámica identifica períodos de alta intensidad en la creación de medidas, cuyo punto de partida es la *Política Institucional para el Acceso a la Justicia de Población Migrante y Refugiada* (PIMR), aprobada desde 2010.

En el tercer acápite se presentan las conclusiones del proceso de consulta, que permitió explorar el nivel de cumplimiento de las medidas en la práctica cotidiana de algunos despachos seleccionados. El énfasis fue identificar las principales dificultades que enfrentan las personas migrantes y refugiadas para acceder a la justicia. Estos obstáculos pueden ser externos al Poder Judicial, o internos, cuando proceden de prácticas y formas de gestión de los despachos.

El cuarto apartado está dedicado a la jurisprudencia constitucional en materia de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada. Pese a que se localizaron pocas sentencias directamente relacionadas con la materia, las principales demandas están relacionadas con la mora que presentan las solicitudes ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). Este último tema si bien es justicia de tipo administrativo, excede los alcances de esta investigación.

Posterior a esta sección, el capítulo contiene una robusta sección de recomendaciones para la toma de decisiones en el aparato judicial. Dichas sugerencias son producto de las entrevistas, las lecturas críticas de personas expertas y los talleres de consulta realizados.

Se crean capacidades, entidades especializadas y espacios de coordinación en acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas

El manejo de los flujos migratorios por parte de los Estados está orientado a brindarles asistencia, protección y resguardo de sus derechos fundamentales como personas. Por ello, en este apartado se examina la preparación del Poder Judicial para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia a esta población. Para ello, se revisaron las capacidades institucionales, las cuales se refieren a las condiciones necesarias para que una entidad pueda alcanzar las metas y objetivos que le corresponden. Incluyen factores financieros, legales, organizacionales, humanos y de relaciones con que cuenta una institución para el cumplimiento de sus funciones y la solución de problemas relevantes, alcanzando sostenibilidad y sustentabilidad colectiva.

La literatura sobre administración pública y ciencias políticas ha desarrollado varias categorías para analizar atributos y elementos que deben estar

presentes para hacer a una institución capaz y efectiva en relación con respectivas demandas sociales. Según PNUD (2010), corresponde a “la habilidad de individuos, instituciones y sociedades para llevar a cabo funciones, resolver problemas y alcanzar metas de manera sostenible”. Para Rosas (2019), “la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y sobre todo la participación y la eficiencia de las acciones públicas son pilares de la capacidad institucional”.

Otros autores consideran que las capacidades institucionales se enmarcan a la interacción con el marco normativo y los actores políticos. Rincón (2023), menciona “la necesidad de mejorar las capacidades de los actores de las políticas públicas, proporcionándoles los recursos necesarios para crear, implementar y evaluar políticas que aborden las demandas genuinas de la población de manera sostenible durante un período prolongado”. Por su parte, Casado et al. (2018) puntualizan las necesidades institucionales que deben atender las capacidades. Lo anterior “implica un proceso de cambio en la forma en que se formulan, gestionan, y evalúan las políticas. Dicho proceso de cambio se produce como efecto de lo que podríamos denominar aprendizaje, entendido éste como la acumulación de destrezas y habilidades a lo largo del proceso de generación e implementación de una política pública”.

Bajo esa perspectiva conceptual se analizó el conjunto de herramientas y espacios con las cuáles el Poder Judicial se ha preparado para garantizar el acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas¹. Este Poder ha creado estructuras especializadas para la atención de dicha población. La Comisión de acceso a la justicia y la Subcomisión para el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas es el espacio más importante para esta temática. La Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia (Conamaj) es secretaria técnica de dicha Subcomisión.

La Comisión de acceso a la justicia es el órgano institucional rector en materia de acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Diseña políticas y lineamientos que, según su decreto de conformación, buscan superar las barreras físicas y culturales y promover una justicia inclusiva y democrática, considerando aspectos como actitudes y prácticas hacia personas en situaciones especiales. Tras la aprobación de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de poblaciones en condición de vulnerabilidad, en la sesión extraordinaria de Corte Plena n° 17-2008 del 26 de mayo de 2008, dicha Comisión asume formalmente la dirección de acciones institucionales tendientes a

¹ Este apartado utiliza insumos de Molina y Montero, 2025.

mejorar las condiciones de acceso a la justicia de estas poblaciones, sin perjuicio del trabajo que venía realizando desde su creación en el año 2005 (Poder Judicial, 2011a).

La Comisión está conformada por una persona coordinadora y 29 personas integrantes de 24 instancias, quienes sesionan mensualmente² y rinden informes de labores anuales³. A su vez, está organizada en subcomisiones especializadas, y atiende a grupos específicos, como personas en situación de discapacidad, población indígena, niñez y adolescencia, personas adultas mayores, población privada de libertad, población migrante y refugiada, población afrodescendiente y población LGBTIQ+. Cada subcomisión se enfoca en las particularidades de estos grupos, para buscar su protección y un trato adecuado en el sistema judicial.

La Subcomisión para el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas fue creada en 2010 con la aprobación de la Política Institucional de Acceso a la Justicia en la Sesión n° 32-10 de Corte Plena, el 8 de noviembre. Su objetivo central es garantizar el acceso a la justicia para todas las personas, sin importar su nacionalidad o condición migratoria. Con un enfoque en la dignidad humana, derechos inalienables y no discriminación, esta Subcomisión promueve la inclusión y no discriminación e implementa políticas que buscan eliminar las barreras que enfrentan las personas migrantes y refugiadas en el sistema judicial. Está integrada por representantes de las diversas instancias y órganos del Poder Judicial, gobierno central y sociedad civil (Poder Judicial, 2023a), quienes sesionan de manera bimensual⁴ y rinden informes de labores anuales⁵. Es la única subcomisión que tiene una integración mixta con participación de sociedad civil de manera directa y regular.

Cuenta con la participación de instancias judiciales como la Defensa Pública, el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), la Contraloría de Servicios, la Escuela Judicial y la Unidad de Acceso a la Justicia, así como representantes de la Defensoría de los Habitantes de la República, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Tribunal Administrativo Migratorio y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. También la integran organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas como la Organización Internacional para las Migraciones

(OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Al mismo tiempo, la participación de representaciones de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la atención de las personas migrantes y refugiadas, electas cada dos años. Estas organizaciones cuentan con voz y voto dentro de la Subcomisión. Actualmente, quienes asumen esta representación son la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem) y el Centro de Derechos Sociales del Inmigrante (Cenderos) (Poder Judicial, 2025b).

La Subcomisión trabaja en coordinación con diversas entidades nacionales e internacionales, para diseñar protocolos y programas específicos orientados a las necesidades de estas poblaciones. Estos esfuerzos incluyen capacitaciones a personal judicial, desarrollo de materiales informativos y colaboración con organizaciones como Acnur y OIM, que apoyan en el análisis y mejora de las prácticas judiciales hacia la población migrante (Poder Judicial, 2023d).

Por su parte, la Comisión nacional para el mejoramiento de la administración de la justicia (Conamaj)⁶ ejerce la secretaría técnica de la Subcomisión. Se trata de un espacio de coordinación entre diversas instituciones del sector justicia con el encargo de fortalecer el sistema judicial y optimizar la utilización de recursos. Las instituciones integrantes de la Conamaj son:

- Magistratura de la Corte Suprema de Justicia
- Ministerio de Justicia y Paz
- Procuraduría General de la República
- Presidencia de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa
- Defensoría de los Habitantes de la República
- Decanatura de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica
- Presidencia del Colegio de Abogadas y Abogados
- Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones
- Contraloría General de la República

A Conamaj, por sí sola, no le corresponde abordar temas migratorios. Sin embargo, debido a su rol como secretaría técnica de la Subcomisión, se encuentra directamente vinculada con la elaboración de materiales, asimismo convoca, gestiona y aporta recursos presupuestarios para todas las acciones de la Subcomisión,

2 Para más información, véase las actas de la Comisión de Acceso a la Justicia (Poder Judicial, 2019, 2020, 2021a, 2022a, 2023b y 2024a). <https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/quienes-somos/actas>

3 Para más información, véase los informes de labores de la Comisión de Acceso a la Justicia (Poder Judicial, 2011a, 2023f, 2024d, 2025a). <https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/quienes-somos/informe-de-labores>

4 Para más información, véase las actas de la Subcomisión para el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas. <https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/subcomisiones/personas-migrantes-y-refugiadas/documentos-de-interes/actas>

5 Para más información, véase los informes de labores de la Subcomisión para el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas.

6 Conamaj fue creada en 1985, mediante el Decreto Ejecutivo n° 16445-J. Actualmente, se rige por el Decreto Ejecutivo n° 34798-J.

pues ésta carece de presupuesto propio. Se centra en varias áreas clave, como el sector justicia, la justicia abierta, la población migrante y refugiada, los círculos de paz y el servicio nacional de facilitadoras y facilitadores judiciales. Una de sus prioridades es la coordinación institucional, que busca fomentar la colaboración y el intercambio de información entre los diferentes actores del sistema judicial. Asimismo, promueve el concepto de justicia abierta, que aboga por la transparencia y el acceso a la información, garantizando que la ciudadanía pueda participar activamente en los procesos judiciales.

En ese marco institucional se ha desarrollado el Servicio nacional de facilitadoras y facilitadores judiciales (SNFJ), que ofrece orientación y apoyo a quienes requieren asistencia en sus trámites legales, incorporando ahí un enfoque de derechos de las personas migrantes.

Por último, como se mencionó previamente, el Poder Judicial también se integra como participante en el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada. La Defensoría de los Habitantes ejerce la Secretaría Técnica de este Foro⁷. Fue creado en el año 1995 como espacio interinstitucional, intersectorial y multidisciplinario donde confluyen instituciones estatales, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil que tienen relación directa con el tema de la población migrante. “Es un espacio abierto, apolítico, no burocrático, humanitario, de intercambio de información y discusión en la búsqueda de propuestas para incidir en la promulgación de políticas integrales de atención a la población migrante radicada en territorio nacional” (Funpadem, 2020). En los últimos años, “ha concentrado su accionar en presentar observaciones y recomendaciones en relación con las diversas reformas a la Ley General de Migración y Extranjería” (FIDH, 2009). Su misión es promover la protección de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, a través del intercambio de información, el análisis y la coordinación de acciones para abordar integralmente el fenómeno migratorio. Además, busca influir en la formulación de políticas públicas que favorezcan un enfoque inclusivo y transversal de la migración en el desarrollo nacional.

El foro se reúne mensualmente y se caracteriza por su carácter permanente y su enfoque colaborativo, permitiendo la convergencia de diversos actores sociales e institucionales. No solo analiza el fenómeno

migratorio, sino que también genera propuestas para fortalecer la protección y el acceso a derechos de las personas migrantes y refugiadas en Costa Rica (Funpadem, 2020). Dentro del Foro se eligen de manera democrática las dos representaciones de la sociedad civil que participan en la Subcomisión de Acceso a la Justicia para Personas Migrantes y Refugiadas del Poder Judicial.

En general, la consolidación de dichos espacios institucionales depende del liderazgo de personas magistradas, pues es desde esta jerarquía que se puede dar un carácter prioritario al tema, lograr el alineamiento con las metas anuales y quinquenales del Poder Judicial, así como el fortalecimiento de recursos financieros y humanos mínimos para funcionar.

Amplia cosecha de iniciativas judiciales en la materia, aunque con limitaciones de cumplimiento

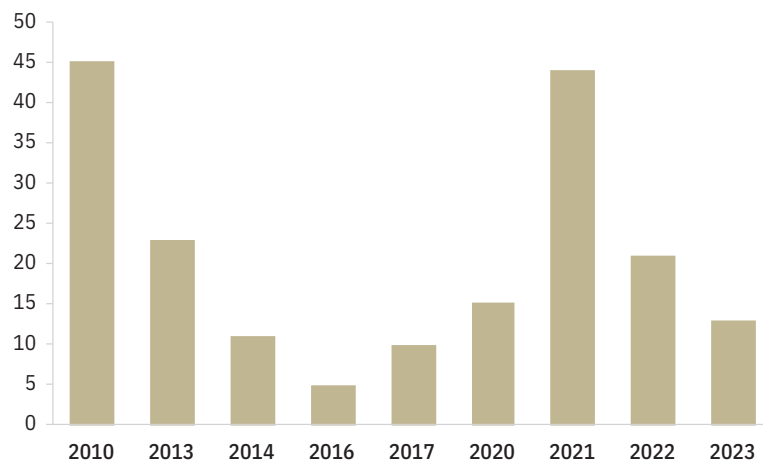
Para analizar las capacidades institucionales traducidas en iniciativas y acciones concretas fue necesario recabar información de un gran número de registros administrativos y generar un repositorio sobre esos esfuerzos realizados, como se mencionó en la sección metodológica. Las medidas se tomaron de las oficinas judiciales en esta materia y publicadas en los documentos oficiales de la Corte Plena, el Consejo Superior y la Subcomisión para el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas, lo cual permitió un registro exhaustivo. Como oportunidad de mejora, la sistematización de estos esfuerzos en un único sitio puede reforzar su difusión y cumplimiento. Del análisis de las 264 medidas en la materia entre 2010 y 2023, se encontró que, en promedio, el Poder Judicial aprueba 16,5 por año, evidenciando un esfuerzo institucional para atender la problemática (gráfico 6.2).

Con base en el inventario de medidas, un 62,5% de las actividades internas que muestra el Poder Judicial en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas fueron originadas en la cúspide del gobierno judicial, de las cuales el 55% fueron aprobadas por la Corte Plena y el 45% por el Consejo Superior, mostrando un esquema jerárquico vertical propio del modelo “cortecéntrico” que caracteriza al Poder Judicial (PEN, 2020 y 2022). Además, las intervenciones se concentran en años específicos de alto dinamismo (2010 y 2021), que se ubican alrededor de los principales instrumentos aprobados en esta materia, por

⁷ “Se encarga de la coordinación, representación y ejecución de los programas y acciones definidas por el Pleno y del trabajo de las Comisiones Especiales. Sus objetivos son: promover la generación e intercambio de información sobre el fenómeno migratorio, así como su discusión, análisis y divulgación; contribuir en la formulación de políticas públicas para que incorporen, como eje transversal, el abordaje integral del fenómeno migratorio y su incidencia en el desarrollo nacional; y promover el respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, así como el cumplimiento de sus deberes” (Funpadem, 2020).

Gráfico 6.2

Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según año en que entraron en vigencia^{a/}
(n=187 con fecha)



a/ 77 medidas y políticas registradas no indican la fecha de vigencia en sus respectivos documentos.

Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN.

ejemplo la Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada (Poder Judicial, 2010), los lineamientos para la Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas (2013); las Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas (2014), entre otros. Este grupo de medidas más relevantes se describen más adelante, debido a que son parte del ejercicio cualitativo de consulta con actores clave.

Predominan las medidas de información, sensibilización y capacitación

Durante el período 2010-2023, el Poder Judicial aprobó una importante cantidad de medidas de información y sensibilización, que representó la mitad del total de medidas emitidas. En un primer conjunto se agrupan 69 medidas de sensibilización y capacitación; es decir, determinaciones en las que se especifica la inclusión de ciertos ejes temáticos en el acervo de habilidades del funcionamiento judicial, con el objetivo de impulsar una óptima atención a las personas usuarias. Por ejemplo, la incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en las capacitaciones de trata de personas

y tráfico ilícito de migrantes dirigido al funcionamiento judicial, administrativo y sociedad civil, por cuanto las personas menores de edad migrantes y refugiadas son afectadas por estos tipos penales (Poder Judicial, 2021a). Igualmente, se enfoca en que los despachos y/o departamentos que tramitan mayor cantidad de causas en que participan personas migrantes o refugiadas puedan realizar un esfuerzo por simplificar los procedimientos existentes para dichas personas, utilizando un vocabulario sencillo y de fácil alcance para su comprensión (Poder Judicial, 2011b). También, se crearon 63 medidas de información y comunicación. Refieren a la divulgación de los derechos de las personas usuarias, tanto para estas como para el funcionamiento judicial y organizaciones vinculadas. Por ejemplo, el establecimiento de bancos de jurisprudencia y campañas de divulgación sobre normativas relevantes (recuadro 6.1).

Un segundo conjunto de la sistematización refiere a medidas procesales (33,3%), vinculadas con la forma de aproximarse en la atención de las personas usuarias. Por ejemplo, en los procesos y procedimientos en los cuales participen niños, niñas o adolescentes, deben observarse los principios establecidos en los instrumentos internacionales de protección universal, como el interés superior del niño, igualdad y no discriminación, derecho a expresar libremente su opinión, con enfoque de género y diferenciado, entre otros. Del mismo modo, deberán tomarse en cuenta los principios de la protección internacional como el principio de confidencialidad, no devolución, no sanción por ingreso irregular, así como del interés superior del niño, autonomía progresiva, participación y protección especial, en todas las decisiones que se tomen respecto a esa persona menor de edad (Poder Judicial, 2021b).

Finalmente, un tercer conjunto tuvo impacto a nivel administrativo (16,7%). Las medidas administrativas se vinculan con las condiciones de la infraestructura para garantizar una apta atención de las personas usuarias, así como requisitos técnicos establecidos a lo largo de dicha atención. Por ejemplo, se desarrollará un mecanismo de identificación electrónica de los expedientes, que le permita a los despachos reconocer los casos (Poder Judicial, 2021b). También, la Sección de Estadística del Departamento de Planificación incorporará nuevos indicadores relacionados con la participación de personas migrantes o refugiadas con enfoque de género, dentro de los distintos procesos administrativos y judiciales. Lo anterior determinará áreas prioritarias para perfilar servicios adecuados y establecer las necesidades concretas de estas poblaciones en esta materia y propiciar insumos pertinentes para la elaboración de materiales especializados para la

▮ Recuadro 6.1

Página web de la Comisión de acceso a la justicia: avances y recomendaciones

Un elemento clave para la transparencia de funciones y del quehacer del Poder Judicial es brindar información actualizada, oportuna y en formatos que cumplan con los requisitos internacionales del adecuado acceso a la información. Esta transparencia contribuye a la construcción de confianza y predictibilidad del acceso a la justicia (PEN, 2022).

Con la página web de la Comisión de Acceso a la Justicia, el Poder Judicial evoluciona la difusión de su información a través de una plataforma que agrupa documentos de interés sobre personas migrantes y refugiadas. Además, se complementa con la página web de la Conamaj, que permite consultar políticas, directrices, lineamientos y publicaciones relacionadas con el derecho de acceso a la justicia.

Esta plataforma contiene jurisprudencia, circulares, legislación, actas, informes, políticas de acceso, campañas, entre otros documentos sobre personas migrantes y refugiadas. Además, compila una serie de enlaces de instituciones estatales, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

La plataforma permite la descarga en formato PDF. No se identificaron materiales que expliquen cómo se usa, pese a que el nivel de conocimiento previo que requiere la plataforma puede ser una limitante para algunas poblaciones. En la página web se echa de menos una pestaña en la cual se encuentren disponibles manuales de usuario y materiales de capacitación.

Esta investigación reconoce un avance en cuanto la difusión de información actualizada, aunque también sugiere algunos ajustes para un mejor uso y acceso a la información, tomando en cuenta que la mejora continua es un elemento fundamental de este tipo de plataformas.

A partir del uso extensivo de la página web que se hizo durante la elaboración del estudio, se recomienda:

- Adicionar una pestaña que incluya manuales de usuario, videos, capacitaciones virtuales y materiales que expliquen cómo se usa y la estructura de la página.
- Agregar párrafos descriptivos sobre el tipo de información contenida en las secciones de jurisprudencia, circulares, legislación, actas, informes y políticas de acceso.
- Añadir una pestaña en la cual se encuentre información actualizada de los procesos judiciales, que incluya información de contacto de cada una de las oficinas judiciales.
- Brindar un directorio de oficinas de ayuda para personas migrantes y refugiadas dentro y fuera del Poder Judicial.
- Incluir testimonios positivos de personas migrantes y refugiadas sobre los beneficios que les supone utilizar esta página web y, así, promover este producto digital.
- Ofrecer la opción de comunicarse con una persona que responda las consultas directamente.
- Utilizar un lenguaje claro e inclusivo en las publicaciones.

La evaluación de la experiencia de personas usuarias, el seguimiento a los indicadores de uso y descargas y la difusión y capacitación continua son necesarias para que esta página web se utilice con todo su potencial, asimismo, para transparentar la gestión institucional, tanto para el público externo como para su mismo personal.

Fuente: Calderón, 2025.

atención de esta población, capacitación y asignación y distribución presupuestaria (Poder Judicial, 2011b).

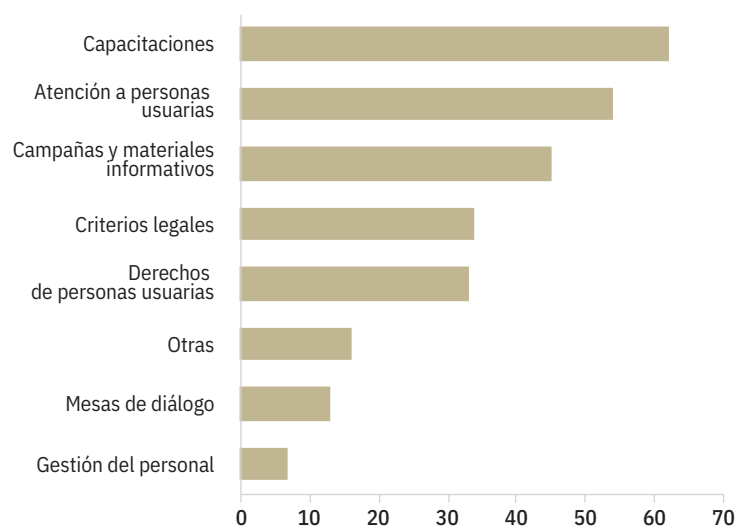
Por otra parte, la base de datos identificó ocho tipos distintos de medidas (gráfico 6.3). Las capacitaciones, la atención a personas usuarias y las campañas y materiales informativos son los subtipos de medidas predominantes. Las capacitaciones son el subtipo predominante con 62 (23,5%) medidas. Por ejemplo, en los años 2021 y 2022, se apoyó el proyecto “Acción para el acceso a la justicia de la población Misquita”, de

manera que se realizaron capacitaciones y talleres de trabajo sobre el acceso a la justicia para esta población, con la participación de líderes de la zona de Pavas (Poder Judicial, 2021b y 2022). Por otra parte, en el año 2023, se llevaron a cabo capacitaciones en Upala y Los Chiles, en las cuales se trabajó dos grupos meta: personas funcionarias (judicatura, Ministerio Público, OIJ, y Defensa Pública) y personas facilitadoras judiciales. En estas se abordó el concepto de trata de personas, el marco normativo, los mecanismos de denuncia y las

Gráfico 6.3

Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según el subtipo^{a/} de la medida. 2010-2024

(absolutos n=264)



a/ Desagregación de las medidas en acciones específicas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas.

Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN.

características particulares de la zona y la investigación de ese delito (Poder Judicial, 2023d).

En el año 2024, la Escuela Judicial realizó una evaluación de resultados del curso “Aspectos generales del estatus de refugio y el riesgo de apatridia en el desempeño laboral”, que había sido tomado por 149 personas, de las cuales 37 son personas juzgadoras, 36 técnicos judiciales, 8 de la Defensa Pública, entre otros. La conclusión indicaba que era necesario adicionar casos de la vida real para el curso o simulaciones, pues solo se incluía uno; además de revisar la metodología de comprobación de conocimientos, por ejemplo los ítems con respuesta binarias (falso y verdadero) y los de opción múltiple, para que no sean fácilmente descartables por parte de los estudiantes. En la evaluación del curso se obtiene una valoración positiva de la utilización de estos conocimientos en las personas capacitadas que contestaron (26), aunque la mayoría señaló que no le correspondía atender a esta población de manera directa (Espinoza, 2024).

La atención a personas usuarias es el segundo subtipo de medida sobresaliente: 54 (20,5%) refieren a determinaciones administrativas vinculadas a la

atención directa de personas usuarias. Por ejemplo, la inauguración del Juzgado Mixto de Upala, facilitando el acceso a la justicia mediante servicios de trabajo social y psicología. Igualmente, la inauguración de la Casa de Derechos en Upala para atender a mujeres migrantes transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia (Poder Judicial, 2017). Para ello, se implementó un modelo de actuación, resultado de la cooperación internacional y la participación de instituciones locales. También, se instruyó a los despachos judiciales para aceptar la versión actual del Dimex en formato pdf o digital, verificándola mediante código QR, así garantizar el acceso a la justicia a personas extranjeras sin discriminación ni obstáculos (Poder Judicial, 2023c).

La comunicación, el lenguaje, la interseccionalidad y el acceso a la información son ejes esenciales para el ejercicio de los derechos fundamentales, y en ese sentido, las campañas y materiales informativos son el tercer subtipo de medida destacado. A lo largo del período de estudio, se identifican 45 (17,0%) campañas por parte de las instancias del Poder Judicial. Por ejemplo, en colaboración con organizaciones internacionales se lanzó una campaña radial para informar a las personas migrantes y refugiadas sobre sus derechos en temas como violencia doméstica, pensiones alimentarias y derechos laborales. La campaña se difundió a nivel nacional a través de radios comerciales y culturales durante el año 2017. Asimismo, se diseñaron y distribuyeron afiches impresos y digitales que informaban a las personas migrantes y refugiadas sobre sus derechos. Estos afiches se colocaron en instituciones gubernamentales y despachos judiciales, donde frecuentemente se encuentran personas migrantes. También se realizó una campaña informativa para el personal judicial sobre el fenómeno migratorio, enviando correos electrónicos internos con directrices relevantes y actualizaciones sobre el tema (Poder Judicial, 2017).

Para finalizar, entre los destinatarios directos de las medidas, las personas funcionarias del Poder Judicial (judicatura, personal profesional, administrativo y auxiliar de justicia) y las personas usuarias son las más frecuentes (gráfico 6.4). Y a nivel territorial, la mayoría no tiene gran especificidad. El acercamiento de las personas al proceso es necesario para garantizar el acceso a la justicia. De la totalidad de medidas, 238 (90,2%) acciones señalan su alcance territorial y este es mayoritariamente nacional: 191 contra 47 del nivel local (80,3% y 19,7% respectivamente). Entre las localidades señaladas están los circuitos judiciales de Ciudad Neily, Guatuso, Los Chiles, Pococí, San Marcos de Tarrazú y Upala, así como el Juzgado Contravencional de Montes de Oro en Puntarenas y el Juzgado de Violencia Doméstica de Goicoechea.

Casi la mitad de las medidas tienen un alto efecto sobre las personas y la provisión de servicios públicos

Las medidas sistematizadas en este estudio se clasificaron en tres grupos (alto, medio y bajo) según su efecto sobre las personas y las comunidades y su continuidad en el tiempo (véase sección metodológica). De la totalidad de acciones, 121 (46%) tienen un alto efecto; es decir, poseen un impacto directo y estable en el tiempo dentro del proceso judicial que interponen las personas migrantes y refugiadas (gráfico 6.5). El alto efecto recae especialmente en medidas procesales (71,9%) dirigidas a personas usuarias (53%), sin distinción por zona geográfica y oficina, es decir que son medidas que se ejercen en todo el territorio nacional (83%).

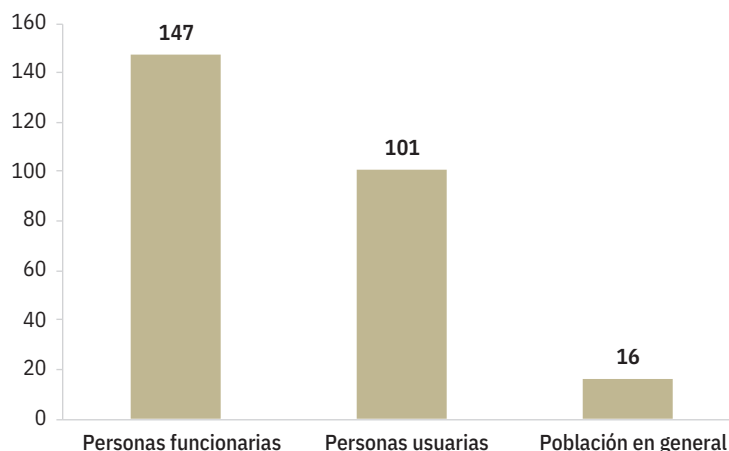
De las 121 medidas de alto efecto, se le consultó al personal judicial y auxiliar de justicia sobre las principales iniciativas del Poder Judicial vinculadas a dichas medidas. En particular, las disposiciones de alta trascendencia para esta población, como es el caso de la aplicación del artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería, los beneficios del Fondo de Apoyo para que víctimas y testigos puedan acudir a los despachos judiciales, así como los aspectos relacionados con traducción e intérprete cuando las personas lo requieren. Como se señala más adelante en este capítulo, una de las principales debilidades encontradas fue que el personal judicial conoce en forma parcial o nula la existencia de estas disposiciones.

Esto quiere decir que las medidas y normas emitidas con un potencial de alto efecto, pueden representar una valiosa oportunidad para mejorar la eficacia y efectiva en el acceso a la justicia de esta población. Sin embargo, la institución debe dedicarle los recursos necesarios para implementarlas y difundirlas a nivel general entre todo el personal judicial; principalmente, en aquellos despachos con alta demanda de servicios para población migrante y refugiada. Ello es especialmente necesario para una efectiva implementación de la PIMR, que establece incorporar decenas de responsabilidades específicas para una diversidad de oficinas administrativas, auxiliares de justicia y jurisdiccionales. El instrumento de “política judicial” posibilita la aplicación para todo el conglomerado y redirigir recursos y atención hacia estos temas, también genera desafíos para su implementación universal.

Hasta muy recientemente, no se contaba en el Poder Judicial con una metodología para aprobar políticas, y estas eran propuestas según los intereses y afinidades temáticas de las magistraturas, quienes también se involucraban directa o indirectamente en su implementación, de acuerdo con el modelo “cortecéntrico”

Gráfico 6.4

Cantidad de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, según el tipo de población destinataria. 2010-2024 (absolutos n=264)

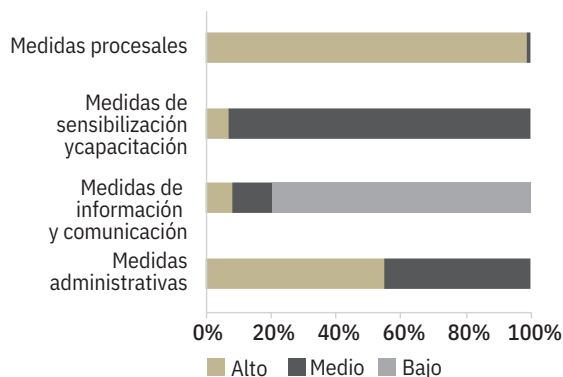


a/ Desagregación de las medidas en acciones específicas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas.

Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN.

Gráfico 6.5

Distribución de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, por tipo de efecto y de medida. 2010-2024 (porcentajes)



Fuente: Bogantes, 2025, con datos de la base de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas del PEN.

(PEN, 2020 y 2022). Sin embargo, la Dirección de Planificación del Poder Judicial elaboró un Modelo de Gestión de Políticas Institucionales que fue aprobado en 2020 por la Corte Plena. Este busca que el proceso de creación de políticas judiciales sea más estandarizado y se integren en los objetivos y planes de acción de

la planificación estratégica de la institución, acorde al Marco de Gestión Estratégica.

El modelo implica un informe anual de cumplimiento de las políticas judiciales ante el Consejo Superior. Esta valoración se realiza de acuerdo con las metas

operativas que las personas responsables se han fijado para ese período. Para la PIMR, todos los objetivos y metas asignadas en los últimos cuatro años han tenido un cumplimiento del 100% (diagrama 6.1). Este resultado es congruente con la valoración que se hace de

Diagrama 6.1

Cumplimiento de la Política de Acceso a la Justicia para la Población Migrantes y Refugiada, según el modelo de seguimiento de políticas judiciales de la Dirección de Planificación

		Objetivos operativos	Año en que se implementó	Cantidad de metas operativas	
<p>Plan Quinquenal Estratégico 2019-2024, objetivo estratégico 1.5.12.1</p> <p>Que al finalizar el 2024, se desarrollen estrategias que partan del análisis y la perspectiva de género para optimizar el servicio brindado a las personas en condición de vulnerabilidad</p>	Objetivos operativos asociados a la PIMR	Fomentar la creación de directrices, circulares y documentos de estudio para mejorar el acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.	2021	13	Cumplimiento 100%
		Desarrollar actividades orientadas a mejorar el acceso a la justicia de la población en condición de vulnerabilidad.	2021	4	
		Replicar las estrategias de comunicación e información donde se visibilicen los derechos humanos de las personas en condición de vulnerabilidad, sobre el servicio que debe brindárseles en el Poder Judicial, y la divulgación de las políticas institucionales de cada población.	2022	1	
		Seguimiento a cada una de las acciones estratégicas que se establecieron en el Plan de Acción de las Políticas Institucionales de Acceso a la Justicia, a efecto de verificar su cumplimiento.	2021, 2022, 2023 y 2024	69	
		Realizar y ejecutar las acciones dirigidas a la promoción y aplicación de los derechos humanos y el acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.	2021	4	
		Establecer una estrategia de comunicación e información donde se visibilicen los derechos humanos de las personas en condición de vulnerabilidad, el servicio que debe brindárseles en el Poder Judicial, y la divulgación de las políticas institucionales de cada población.	2021, 2022	4	
		Replicar en lo interno del OIJ, la campaña informativa y de sensibilización que confeccione la Unidad de Acceso a la Justicia y la Comisión, para visibilizar los derechos de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.	2021, 2022	2	
		Contar con información pertinente y en tiempo de las oficinas que trabajan en cierres colectivos y disponibilidad durante el año, para brindar un servicio de calidad y con la menor afectación.	2021	1	

la mayoría de las políticas judiciales, las cuales tienen altos niveles de cumplimiento según la metodología de este modelo. Como parte de esa herramienta de seguimiento de políticas, no existe un procedimiento que permita analizar técnicamente si: a) la meta fijada es adecuada para dicha política (no es muy baja ni muy ambiciosa); b) la meta se alinea con el alcance del objetivo estratégico; c) la evidencia demuestra claramente que la meta fue cumplida en el porcentaje que se indica; y d) sus resultados medibles en cuanto al avance de la política cada año comparado con el anterior o anteriores.

Debido a que el seguimiento se limita a unos pocos objetivos y metas con los que se comprometen los despachos encargados, la herramienta brinda una información parcial del cumplimiento de la PIMR. Por ejemplo, para el 2024 solo se asignó un objetivo operativo al cual le correspondían dos metas, las cuales se cumplieron totalmente en el primer semestre del año:

- Que, al 31 de diciembre 2024, se haya realizado al menos una acción de divulgación sobre los derechos de las personas migrantes y refugiadas (Política de acceso a la justicia de población migrante y refugiada).
- Que, al 31 de diciembre del 2024, se haya realizado al menos una acción de capacitación en materia de migración, refugio y apátrida dirigida para el personal judicial (Política de acceso a la justicia de población migrante y refugiada).

Pese al carácter multidimensional del tema de migración, solo 27% de las medidas es interinstitucional

Como fenómeno social con múltiples factores asociados que es la migración, interesa saber si este esfuerzo del aparato judicial es acompañado con otras instituciones sociales que tiene competencias en el tema. De las medidas inventariadas dirigidas a la población migrante y refugiada, solo 72 (27,3%) tienen carácter interinstitucional; es decir, fueron aprobadas en coordinación con otras instancias, instituciones u oficinas estatales, internacionales y privadas.

Por ejemplo, el Poder Judicial y las instancias involucradas en la atención de la niñez y adolescencia migrante y refugiada deben realizar las articulaciones necesarias para la atención adecuada de esta población con muchas entidades: Dirección General de Migración y Extranjería, de Patronato Nacional de la Infancia, fuerzas de policía, Consejo de la Persona Joven, asociaciones, municipalidades, Sistema Nacional de Protección de Niñez y Adolescencia, Cruz Roja,

Instituto Nacional de la Mujer, Ministerio de Educación Pública, Caja Costarricense del Seguro Social, Tribunal Supremo de Elecciones, Defensoría de los Habitantes y Tribunal Administrativo Migratorio (Poder Judicial, 2021a).

Otro ejemplo lo constituye el fenómeno de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes, en el cual el Poder Judicial ha colaborado con la Coalición Nacional contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (Conatt), ONU Mujeres, OIM, la Embajada de los Estados Unidos, entre otros (recuadro 6.2).

Varias iniciativas están en marcha, según indican las autoridades del Poder Judicial. Entre los pendientes de los lineamientos de la PIMR, se encuentra la tarea para la Sección de Estadística del Departamento de Planificación de la institución en referencia a incorporar nuevos indicadores relacionados con la participación de personas migrantes o refugiadas con enfoque de género, dentro de los distintos procesos administrativos y judiciales. Lo anterior determinará áreas prioritarias para perfilar servicios adecuados y establecer las necesidades concretas de estas poblaciones en esta materia, así como propiciar insumos pertinentes para la elaboración de materiales especializados para la atención de esta población, capacitación y asignación y distribución presupuestaria. Para ello se requerirá el acompañamiento, la asesoría y el involucramiento de referentes académicos ubicados en las universidades, organismos internacionales y sociedad civil, que generen información actualizada sobre tales perfiles (Poder Judicial, 2011b).

Igualmente, la Escuela Judicial, el Departamento de Gestión Humana y las Unidades de Capacitación del Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y la Defensa Pública en coordinación con instancias públicas o privadas acreditadas nacionalmente, ofrecerán cursos de sensibilización y capacitación en forma permanente en todo el país, dirigidos al personal judicial vinculado con la atención de las personas migrantes y refugiadas (Poder Judicial, 2011b).

La ventaja de los enfoques intersectoriales es que permite un mayor alcance y especialización. Además, permite coordinar acciones y resolver problemas de manera más integrada, aprovechando los recursos y experticia disponible en otras entidades. La desventaja que tienen es que requieren de una muy efectiva y proactiva gestión para lograr sumar a las distintas partes en el marco de recursos y plazos limitados. La parálisis de alguna de las entidades puede detener o ralentizar la acción intersectorial, especialmente si es por parte del Poder Ejecutivo, dejando al resto del grupo con poco margen de acción.

▮ Recuadro 6.2

Esfuerzos institucionales en el tema de tráfico ilícito de personas

En Costa Rica, el delito de trata de personas está tipificado en el artículo 172 del Código Penal, el cual establece que la trata de personas es el reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas con fines de explotación: sexual, laboral o de cualquier otra índole que genere beneficios al tratante, mediante el uso de la fuerza, amenaza, engaño, abuso de poder o aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad. Se diferencia del delito de tráfico ilícito de migrantes, que es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado a cambio de un beneficio financiero o material. En este delito hay consentimiento e incluso pago por parte de la persona traficada, y termina con la llegada al país de destino, mientras que en la trata de personas no hay consentimiento y la explotación es continua. Sin embargo, ambos delitos pueden poner en peligro la vida de las víctimas y, en algunos casos, un mismo individuo puede ser víctima tanto de trata de personas como de tráfico ilícito de migrantes, siendo explotado después de haber sido traficado (IBCR, 2016).

Desde 2010, más de 400 personas han sido víctimas de trata de personas en Costa Rica, la mayoría sometidas a explotación sexual y laboral (Poder Judicial, 2024b). Solo en 2024, la Fiscalía Adjunta contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes registró un total de 153 expedientes, de los cuales 68 corresponden a trata de personas en términos generales, 36 corresponden a explotación sexual, el resto a algún tipo de explotación laboral y uno a adopción irregular (Poder Judicial, 2024c).

En Centroamérica y el Caribe, la mayoría de las víctimas de trata son mujeres y niñas. La condición de migrante aumenta aún más la vulnerabilidad ante este delito, lo cual también aplica para Costa Rica, donde sobresa la trata sexual (UNODC, 2024). En el país se han identificado los siguientes perfiles de población migrante víctima de trata de personas: a) mujeres y niñas de Nicaragua, Panamá, República Dominicana y otros países latinoamericanos sometidas a trata sexual y servidumbre doméstica; b) adultos y niños migrantes, principalmente de Nicaragua, sometidos a trabajos forzados en la agricultura, servicio doméstico o trata sexual, y; c) migrantes en tránsito hacia Estados Unidos desde otros países de Centroamérica, el Caribe, la República Popular China y América del Sur. Las autoridades también sospechan de niños víctimas de criminalidad forzada (Embajada de EE.UU. en Costa Rica, 2024).

Desde 2016, el Poder Judicial ha implementado acciones para combatir la trata de personas, tales como: a) capacitar a jueces, fiscales y agentes del orden sobre la persecución penal del delito de trata de personas; b) disponer recursos humanos y financieros para proteger y atender a las víctimas en sede judicial, y; c) establecer programas de asistencia internacional para cooperar con otros países en la lucha contra la trata de personas, lo que incluye intercambio de información y realización de investigaciones conjuntas (IBCR, 2016). Ejemplos de estas acciones son los siguientes:

- Desde el 2019 la OIM y la Fiscalía Adjunta Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Factra) llevan a cabo sesiones de trabajo en Puntarenas con la participación de alrededor de 50 personas funcionarias de diversas entidades, para mejorar la coordinación interinstitucional y desarrollar protocolos para la detección y derivación de situaciones de trata (OIM, 2021).
- En 2024, la OIM, el Poder Judicial y Conamaj capacitaron a facilitadores judiciales en Puntarenas para comprender las características de la trata de personas en el sector pesquero y los mecanismos de reporte existentes. Esto con la idea de que repliquen la información en sus comunidades, promoviendo un enfoque local en la lucha contra la trata (Poder Judicial, 2024b).
- Se ha desarrollado el Programa de Entrenamiento Especializado para la Investigación y Judicialización de los delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, implementado por la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (Conatt) y el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica. Este programa busca mejorar la capacidad de las autoridades para abordar estos delitos desde una perspectiva de género y derechos humanos. Incluye actividades virtuales y presenciales, simulaciones de procesos judiciales y colaboración interinstitucional (OIM, 2024b).
- El primer “Encuentro entre representantes del Ministerio Público y Fuerzas Policiales de Limón”, organizado por la OIM, ONU Mujeres y la Conatt, que buscó planificar estrategias operativas y coordinar acciones para enfrentar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, con un enfoque especial en mujeres y niñas (OIM, 2024a).

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

Importantes retos para la implementación de las medidas que facilitan el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada

El marco normativo y las iniciativas explicadas anteriormente dan cuenta de una administración de justicia que posee formalmente los instrumentos necesarios para garantizar el acceso de la población migrante y refugiada. Sin embargo, es relevante analizar

cómo se ponen en práctica estas medidas y legislación, y aproximarse a conocer las fortalezas y los retos de su implementación. Para esto se utilizaron técnicas de investigación cualitativa que combinan entrevistas en profundidad con personal de oficinas judiciales, cercanas a comunidades con alta población migrante y refugiada, y procesos de consulta con organizaciones y actores institucionales especializados. Este apartado analiza los resultados de este proceso.

Los instrumentos internacionales especializados en esta temática reconocen que el derecho de acceso a la justicia para las personas migrantes y refugiadas no puede presuponerse solo como un principio formal de igualdad legal de las partes para recurrir a un tribunal. Es necesario comprenderlo como un factor que requiere facilitar a la persona las condiciones fácticas que le permitan conocer y defender sus derechos, superar las barreras que se ha reconocido que existen (económicas, geográficas, lingüísticas, culturales, étnicas, entre otras), así como las especiales circunstancias de vulnerabilidad de la persona, tales como su condición de género, etnia, edad, discapacidad, personas privadas de libertad, personas en pobreza económica, entre otras (Jiménez y Alarcón, 2020; Suárez et al., 2017; OHCHR, 2014).

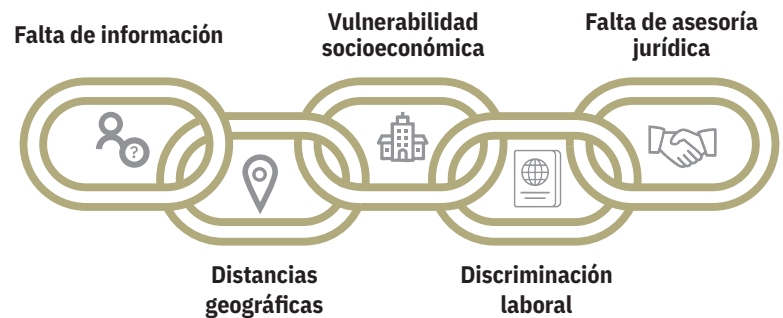
Dentro de este estudio se identificaron 121 medidas tomadas por el Poder Judicial, catalogadas como de alto efecto para las personas usuaria. Sin embargo, con la finalidad de procurar profundizar en el tema, se le consultó al personal judicial y auxiliar de justicia sobre cinco iniciativas de mucho peso, vinculadas a dichas medidas; a saber:

- Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada;
- Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas;
- Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas;
- Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería (n° 8764); y
- Lineamiento para garantizar el acceso a la justicia a niños, niñas y adolescentes migrantes, solicitantes de refugio, refugiados y apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados.

Los hallazgos de estas entrevistas al personal fueron complementados con un proceso de consulta, el cual incluyó al Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada y a la Subcomisión de Acceso a la Justicia para esta población; también contiene sugerencias de una serie de lecturas críticas de especialistas a las que sometió este capítulo. Las valoraciones que se recopilieron están clasificadas como dificultades que tienen origen interno o externo al Poder Judicial. El interno se

► Diagrama 6.2

Factores externos que dificultan el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas



Fuente: 2023e, 2023g, 2024c, 2024e, 2025d.

refiere a condiciones de la institucionalidad judicial y el externo a condiciones del contexto socioeconómico.

Factores externos que dificultan el acceso a la justicia

Las personas consultadas señalaron una serie de factores externos, que de manera ilustrativa se pueden observar en el diagrama 6.2. Estos dificultan una implementación a cabalidad de la normativa y, por ende, el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas. Son problemáticas que van más allá de las competencias del Poder Judicial e incluyen obstáculos propios del territorio y la infraestructura de los servicios, de las vulnerabilidades de distintos grupos de población y de la información y capacidades de las personas.

Dificultades para el acceso a la información

La escasez de información es una limitación de entrada al sistema de justicia para las personas migrantes y refugiadas. Se desconoce, por un lado, el conjunto de derechos que les garantiza el ordenamiento jurídico para interponer sus casos ante la justicia; y por otro, desconocen el funcionamiento del Poder Judicial, la diversidad de oficinas y especialidades. Lo anterior se agrava por la barrera que supone el lenguaje jurídico y técnico que se utiliza.

En los talleres de consulta, las organizaciones sociales que dan apoyo jurídico señalaron que la población migrante percibe al Poder Judicial como una institución muy burocrática, formal y con mecanismos tardíos y poco efectivos. Esto es válido para los mismos

costarricenses y se agrava para la población migrante y refugiada (Taller de consulta 1, 2024⁸).

Se indicó que el Poder Judicial ha realizado esfuerzos por socializar la información para la población migrante y refugiada, como campañas y folletos que se pueden acceder desde la página *web* de la Subcomisión especializada. No se identificó un impulso sostenido en el tiempo, ni con un alcance más o menos universal en el personal judicial. Se realizan intervenciones puntuales en momentos y lugares específicos, sin que exista una estrategia continua.

Aún cuando se distribuya información impresa o en electrónico, algunas personas migrantes y refugiadas podrían no estar en capacidad de leer o interpretar el lenguaje formal y jurídico con el que están planteados. No es solo darles el documento con sus derechos, es explicarles de manera sencilla e indicarles los pasos a seguir (LaCruz⁹). En algunos casos, “se trabaja con poblaciones analfabetas, tienen léxicos muy diferentes y es un reto lograr que nos entiendan” (Pavas1).

Según las consultas, las personas migrantes en condición regular o irregular que trabajan en Costa Rica generalmente piensan que no pueden denunciar a sus patronos porque no cuentan con un documento de contrato firmado, pero no saben que el Código de Trabajo reconoce los contratos verbales y que no es necesario este documento para exigir sus derechos irrenunciables como trabajador (Liberia1).

La falta de información ocasiona que estas personas consideren un riesgo para su condición migratoria acercarse a la institucionalidad judicial, pues temen que sean identificadas y deportadas. Es parte de una percepción de desconfianza hacia cualquier institución pública, no solamente el Poder Judicial.

Las personas migrantes que sí logran subsanar estas barreras se presentan en las oficinas judiciales a pedir en ocasiones algunas cosas que pueden no competir al Poder Judicial. En La Cruz señalaron que una buena práctica es involucrar a la municipalidad, idealmente que tenga una oficina para personas migrantes que permita mediar en este sentido.

Dificultades por las distancias geográficas

En ocasiones, el contexto geográfico impide el acceso a los servicios del Poder Judicial y la asistencia a audiencias, sobre todo en el área rural, donde no sólo existen largas distancias y caminos en malas condiciones, sino que además se agravan por los pocos servicios

de transporte público en esas zonas. Este obstáculo es válido para toda la población, pero tiene aún más repercusiones en personas migrantes que cuentan con pocos recursos para cubrir transportes, no tienen redes sociales de apoyo y desconocen las particularidades de las zonas. En particular, para el caso de las mujeres se registró en una encuesta que muy pocas oficinas de servicios públicos que requieren se encuentran ubicadas en las zonas de paso (recuadro 6.3).

Por ejemplo, en el juzgado de contravenciones y laboral de Tarrazú comentaron que los trabajadores en condición migrante en fincas de café solo cuentan con el transporte de los patronos para poder salir de la finca en días y horarios específicos, usualmente los fines de semana, cuando las oficinas judiciales se encuentran cerradas. Las fincas cafetaleras pueden estar a dos o tres horas de camino en automóvil, usualmente en carreteras de lastre y de difícil accesibilidad. Pese a este hecho, reconocieron que no se hacen visitas itinerantes a las zonas donde viven los migrantes estacionales. Tenían proyectado a futuro una coordinación con el Inamu para realizar consultorios jurídicos itinerantes para mujeres (Entrevista Tarrazú2).

En Upala se mencionó que hay comunidades y fincas piñeras que están geográficamente más cerca de Liberia y que existen servicios de buses más constante hacia Liberia; y, sin embargo, las personas son obligadas a interponer sus casos en Upala, porque les toca ahí según la distribución territorial del Poder Judicial (Entrevista Upala1). Lo mismo sucede en Tarrazú ya que a las personas se les facilitaría más ir a las oficinas judiciales de Cartago o a Pérez Zeledón.

Únicamente en casos de violencia doméstica grave, la jueza encargada de Upala se desplaza a las zonas del hecho; pero no se cuenta con programas de visitas o juzgados itinerantes para las comunidades alejadas (Entrevista Upala1). La Defensa Pública hace ferias y asiste a fincas alejadas, pero después el juicio es en La Cruz “¿y cómo los traigo al juicio? Todos los servicios deberían ir, hacer inspección, embargo de bienes, la persona juzgadora hacer la audiencia en el sitio, como sí ocurre en la materia agraria” (Liberia1).

Las diferentes entidades dentro del Poder Judicial cuentan con una distribución diferente. No todas las oficinas brindan todos los servicios. Por ejemplo, el territorio de Osa es cubierto por la Fiscalía de Pérez Zeledón, aunque en Corredores también hay una Fiscalía. La zona sur del país que incluye Osa, Golfito,

⁸ Los talleres de consulta se realizaron el 30 de julio de 2024 en el Poder Judicial, el 22 de octubre en la Defensoría de los Habitantes y el 8 de noviembre en modalidad virtual.

⁹ Las citas en esta sección se establecen de esta forma, con el objetivo de resguardar la privacidad de las personas participantes en los talleres o entrevistadas. Se identifican solamente con un número, asociado al sitio de la entrevista o talleres.

Corredores y Coto Brus tiene un desbalance entre la cantidad de oficinas, la presencia de servicios y el territorio y población que alcanza.

Barreras derivadas de la vulnerabilidad socioeconómica y la discriminación hacia la población migrante y refugiada

La población migrante y refugiada presenta múltiples condiciones de vulnerabilidad, más allá de su condición migratoria. La vulnerabilidad socioeconómica les impide asistir a los despachos y cumplir con las audiencias y puede constituirse en la principal barrera para acceder a la justicia. En esta población existe gran diversidad de grupos, algunos con más vulnerabilidades particulares, como menores de edad y personas adultas mayores.

En el tema de los costos, la pobreza que caracteriza a buena parte de la población migrante les impide pagar no sólo los honorarios de una persona profesional del derecho, sino también el traslado, alimentación y el sostén durante los procesos. También se necesitan documentos, fotocopias, pagar timbres y honorarios establecidos por ley; que son inalcanzables para las personas migrantes o refugiadas, aun cuando la justicia es gratuita. En la Contraloría de Servicios del Poder Judicial se han recibido casos de personas migrantes que no pueden continuar su proceso porque no tienen dinero para cubrir los traslados u otros gastos (San José¹), aunque no son casos muy frecuentes.

“Las señoras que denuncian violencia doméstica no tienen una red de apoyo institucional. Si el agresor se envía a la cárcel, se quedan sin la persona proveedora para ella y sus hijos, y ahí el Poder Judicial no puede hacer mucho. El IMAS, Pani, Ministerio de Trabajo o CCSS tendrían que darles atención para que puedan romper esos círculos de violencia, pero no ocurre con las personas migrantes” (Pavas¹). Por otro lado, “las personas no llegan a la Defensa Pública, aunque sea gratuita, porque a veces su salario es de 20 mil colones por quincena, entonces no tienen medios para gastar en pasajes de bus y dirigirse a plantear una demanda” (Tarrazú²).

La población migrante que trabaja en el país está conformada mayoritariamente por nicaragüenses, cuyos principales derechos irrespetados son los laborales. Según el *Informe Estado de la Nación*, 1 de cada 3 personas trabajadoras no reciben el salario mínimo de ley; entre los grupos más afectados se encuentran las personas migrantes, trabajadores del sector construcción, agrícola y comercio (PEN, 2013). Representan también el grupo al cual se le incumplen mayormente sus garantías laborales; agregando el comercio, son esas cuatro ocupaciones las que concentran el 60% de

Recuadro 6.3

Barreras de acceso para mujeres migrantes y refugiadas sobrevivientes de violencia de género en Costa Rica

El análisis de acceso a la justicia implica todos los procesos críticos cuando una persona migrante o refugiada sufre la violación de sus derechos. Es el caso de la atención inmediata y multidimensional que requieren las mujeres víctimas de violencia de género. El informe SAFE del Banco Mundial (2024) revela que el 41% de las mujeres en tránsito por Centroamérica ha presenciado o conocido casos de violencia de género. Al llegar a Costa Rica, el 35% reportó conocer casos de violencia psicológica, el 20% de violencia física y el 17% de violencia sexual durante el trayecto. El 73% de ellas expresaban la necesidad de contar con servicios de apoyo psicológico, 69% con servicios de protección y el 39% de asesoría legal, pero la mayoría enfrentan barreras físicas, legales, institucionales y sociales para acceder a los prestadores de estos servicios, que incluyen oficinas gubernamentales -incluyendo el Poder Judicial- policía, servicios religiosos, ONG locales, centros médicos, puntos fronterizos en donde se presta algún servicio y otros.

En cuanto a barreras físicas, solo el 26% de los centros de atención a sobrevivientes en el país está a menos de un kilómetro de las principales rutas migratorias, por debajo del promedio regional de 39% en Centroamérica. Respecto a barreras jurídicas, el 64% señaló que carece de claridad o información suficiente sobre sus derechos y las opciones legales a su disposición. Quienes viajan con menores necesitan documentos para transitar y acceder a servicios, pero a menudo los pierden, les son robados o se destruyen en el camino. A nivel institucional, la falta de coordinación entre autoridades, ONG y organismos humanitarios dificulta los procesos. Una muestra de ello es que el 62% de las entrevistadas reportó acudir varias veces al prestador de servicios para recibir apoyo, y el 55% encontraba la información confusa. Respecto a las barreras sociales, el 65% teme ser culpada o juzgada y el 64% señala discriminación por su condición migratoria.

El informe recomienda fortalecer iniciativas como los Puntos Violeta en zonas fronterizas, para mejorar el acceso a la justicia de mujeres en movilidad, brindándoles orientación y apoyo especializado. Además, sugiere ampliar el alcance de los servicios de protección y apoyo psicosocial, asesoría legal, mejorar las condiciones en albergues (incluyendo servicios de cuidado), habilitar unidades móviles de servicio e información en puntos de trasbordo, pernocta o permanencia, y fortalecer los protocolos y sistemas de referencia de casos transfronterizos. Estas recomendaciones fueron elaboradas a través de un proceso consultivo con prestadores de servicio, organizaciones comunitarias, academia e instituciones del sector público.

Fuente: Lévano y Muñoz, 2025, con base en Banco Mundial, 2024.

personas trabajadoras sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Valga reseñar que el 58% de migrantes laboran en esas cuatro actividades; las trabajadoras domésticas, por su parte, triplican el promedio de incumplimiento nacional de sus garantías laborales, según este mismo *Informe* (Hidalgo, 2016).

“Se han identificado situaciones de esclavitud moderna en fincas alejadas en la frontera norte, mayoritariamente involucran trabajadores nicaragüenses. En las zafras las condiciones son inhumanas. Algunos ingenios no tienen inspección por años, o ya saben cuándo llegan. Les pasa a nacionales, imagínese a los migrantes” (Liberia1).

“El Ministerio de Trabajo hace inspecciones laborales, pero es un órgano político. Hace prevenciones para que pague salario mínimo, hace reinspección años después y sigue sin cumplir. Se condena a una multa al patrono. Para llegar a la multa pueden pasar dos años y esa persona trabajadora sigue sin recibir el salario mínimo” (Liberia1).

“En un caso, un joven trabajador tuvo un accidente grave en una finca y se le negó el seguro de riesgos del trabajo, además el patrono lo amenazó con el despido si interponía la denuncia. Pese a ello el joven denunció, pero en el proceso concilió con el patrono un pago. La mayoría de estos trabajadores son el único ingreso de la familia, necesitan generar y toleran más agresiones” (Liberia1).

Un obstáculo económico concreto es que a las personas involucradas en procesos judiciales que se les otorga una residencia para concluir el caso (artículo n° 72 de la Ley General de Migración y Extranjería), a la vez se les exige el pago de la residencia. “Para los nicaragüenses pueden ser cuarenta dólares cada cierto tiempo, es un monto impagable” (Taller de consulta1, 2024).

Algunas organizaciones señalaron que han solicitado este permiso de residencia basados en el artículo 72 y el juez se los niega. Lo más frecuente es que este artículo se aplique al denunciado, cuando el ofensor está en prisión preventiva, pero no a la víctima (Taller de consulta1, 2024).

Enmarcada en este contexto nacional discriminatorio, existe también una barrera cultural que a veces se ignora en relación con las personas indígenas que son trabajadoras estacionales, pues no tienen el concepto de justicia convencional, sino que manejan su propia justicia consuetudinaria; por ejemplo, no tienen la visión de patrón-trabajador, trabajan sin contratos, por día. No son proclives a denunciar, producto de una historia de rechazo a la institucionalidad por la desconfianza. “En este caso, como Defensa Pública asesoramos para que concilien con los patronos, y que no queden amarrados a juicio de años. Ellos no se que-

dan aquí, pasan la frontera o se trasladan a otros lugares de fuentes de trabajo estacionales” (Corredores3). Existen factores asociados a empresas, patronos y otros actores de importancia que inciden sobre la voluntad de esta población para acercarse a los servicios de justicia. Es común, además, que aún aquellos que pongan la demanda terminen en conciliación para evitar el demorado plazo que tomaría una resolución y evitar mayores represalias (Taller de consulta1, 2024).

En la zona de Papagayo (Guanacaste) hay una importante cantidad de nicaragüenses trabajando en el sector construcción. Son trabajadores que están sin permisos, en un estatus irregular y tienen mucho temor a denunciar, aunque tendrían muchos motivos para hacerlo porque se violentan sus derechos laborales como salario mínimo, seguro u horarios (Liberia1).

Por la zona de La Cruz también se contratan personas migrantes para labores agrícolas. Hay contratistas nicaragüenses que se encargan de traer grupos desde ese país, son intermediarios que utilizan las empresas grandes para no tener la responsabilidad directa de los trabajadores. Cuando denuncian alguna irregularidad es porque es muy grave, usualmente no tienen ni el nombre completo del intermediario que los contrató (Liberia1).

En los talleres de consulta se hizo mención a la población migrante que se encuentra en conflicto con la ley o incluso ya está cumpliendo penas de prisión. Aunque el sistema penitenciario no está incluido como objeto de esta investigación, las condiciones desfavorables que se han mencionado se agravan cuando se trata de personas migrantes irregulares y sancionadas penalmente. En una investigación realizada sobre la población de jóvenes migrantes recluidos en el sistema de justicia penal juvenil, se constató que la situación migratoria resulta un obstáculo para ingresar a oportunidades de educación, empleo y, en general, lograr una reinserción tanto de los menores de edad, como de aquellos que cumplen la mayoría de edad y terminan de cumplir su sentencia pero son liberados en un país desconocido para el que no tienen documentos (Vargas y Pacheco, 2023).

La falta de identidad formal y títulos impide el acceso a empleos dignos y a programas de formación laboral, como los del INA. Aunque algunos pueden recibir un documento de identidad restringido, este señala su situación penal, lo que limita aún más sus oportunidades laborales y aumenta el riesgo de deportación. Además, la falta de ingresos dificulta el pago del Dimex, cuyo costo es anual. Tampoco reciben asistencia social del IMAS, que no cuentan con subsidios para necesidades concretas e inmediatas de esta población (Vargas y Pacheco, 2023).

En los talleres de consulta se comentó que la organización de la comunidad constituye un factor muy positivo. En Upala identificaron actores locales clave que tienen incidencia en la demanda de servicios de justicia y la población está involucrada (Taller de consulta2).

Dificultades por falta de asesoría jurídica

La población migrante y refugiada necesita asesoría jurídica para acceder a los servicios de administración de justicia, debido a su posible desconocimiento de la normativa y procedimientos. Es natural que no tengan familiaridad con las oficinas, menos aún saber dónde y cómo presentar una demanda de manera correcta, cuando han sufrido alguna violación de sus derechos. La imposibilidad material de contratar un abogado privado les deja en una situación muy desventajosa frente a los procesos judiciales.

La Defensa Pública garantiza un debido proceso y defensa legal para las personas imputadas en la materia penal y penal juvenil, y en algunas pocas materias brinda patrocinio legal a las personas a las cuales se les ha irrespetado derechos en temas laborales, pensiones alimentarias, personas indígenas y agrario. Pero quedan materias desatendidas por la Defensa Pública para las personas migrantes y refugiadas, que necesitan acompañamiento técnico urgente. Por ejemplo, durante el taller de consulta se mencionó que esta población sufre discriminación y abusos por parte de los arrendatarios de vivienda, por contratos de alquiler en situación desventajosa. Otros procedimientos, como los asuntos de familia, cuando se resuelven asuntos de patria-potestad de los hijos o hijas, o en el contencioso administrativo donde podrían demandar a la DGME, requieren una representación legal.

En el juzgado de contravenciones y laboral Tarrazú, por dar un ejemplo, la persona encargada de la Defensa Pública Laboral solo visita esta oficina los miércoles de cada mes, mientras que la de pensiones alimentarias solo de lunes a viernes. Una situación similar se expuso en La Cruz y Upala, pues no hay defensores o defensoras siempre para todas las especialidades.

En los talleres se mencionó que algunas respuestas de la DGME tienen errores graves y serían susceptibles de una demanda en la jurisdicción contencioso-administrativa, pero ahí la Defensa Pública no puede asistir a las personas migrantes. El desconocimiento de esta materia y el requisito de tener un abogado o abogada son desincentivos que impactan el acceso. Tampoco tienen acompañamiento legal para sus procesos de regularización administrativos, excepto las ONGs, que cuentan con pocos recursos (Taller de consulta2).

Las contralorías de servicio y los facilitadores ju-

diciales constituyen otras formas de recibir alguna orientación. De las oficinas visitadas, solamente en Corredores y Limón se cuenta con una oficina de Contraloría de Servicios. El resto dependen de otras sedes cercanas; por ejemplo, en Upala dijeron que cuando es necesario los remiten a la contraloría de San Carlos, mientras que en Tarrazú tendrían que acudir a la sede de Cartago.

El servicio de facilitadores judiciales se encontró en La Cruz, Upala y Limón. Sin embargo, las personas entrevistadas señalaron que ellas no tenían contacto directo con las personas facilitadoras, ni habían llevado casos concretos en los cuales alguna de ellas interviniera; por lo tanto, desconocían si atendían a población migrante. En La Cruz señalaron que cuentan con aproximadamente 22 personas como facilitadoras judiciales activas, pero solo la mitad llega a las capacitaciones o a reuniones.

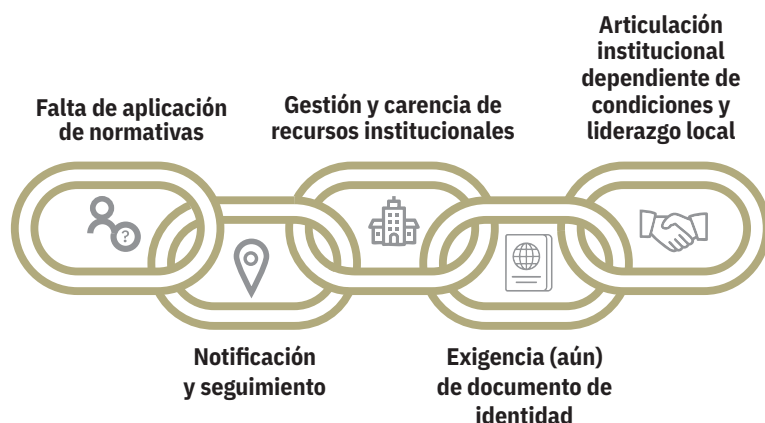
Ante la carencia de asistencia legal a lo interno del Poder Judicial, las organizaciones de la sociedad civil cumplen un papel muy relevante para la atención de las necesidades jurídicas de la población migrante o refugiada. Aún con limitaciones de recursos, estas organizaciones especializadas se esfuerzan por atender temas de requisitos migratorios, recursos de amparo o habeas corpus, conflictos laborales, de familia, entre muchos otros. Entre estas sobresalen el Servicio Jesuita, Asociación Nacional para la Defensa de los Derechos de los Migrantes y Refugiados (Anaddir), Fundación Centro de Derechos Sociales del Inmigrante (Cenderos), entre otros. En La Cruz mencionaron que también se apoyan con otras agencias como HIAS y el Servicio Jesuita (LaCruz1) que tiene asesorías jurídicas gratuitas. Así mismo, el papel de los consultorios legales y las clínicas jurídicas también tiene un enorme potencial. Tal es el caso de la Clínica de Litigio Estratégico en Protección de la Persona Refugiada y Migrante Vulnerable (ED-3426), una iniciativa de Acción Social de la Universidad de Costa Rica. Se ha especializado en brindar asesoría legal para las solicitudes de refugio ante la DGME (Villalobos, 2023).

Factores internos que dificultan el acceso a la justicia

Las personas consultadas en los talleres y entrevistas mencionaron una serie de situaciones internas del Poder Judicial que podrían estar obstaculizando el acceso a la justicia en la población migrante o refugiada. Estos desafíos provienen de distintas oficinas del conglomerado judicial, cuyas actuaciones generan algunas barreras que pueden referirse a actuaciones administrativas o jurisdiccionales, así como a limitaciones presupuestarias, de personal o infraestructura (diagrama 6.3).

► Diagrama 6.3

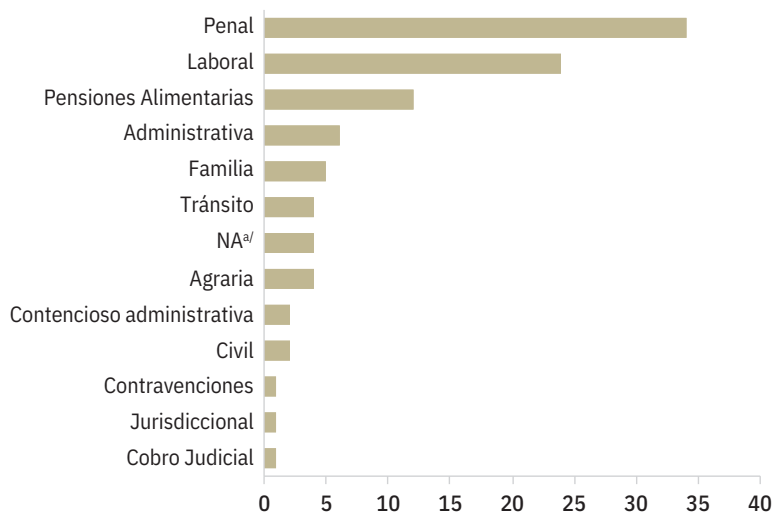
Factores internos que dificultan el acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las consultas y entrevistas realizadas a juzgados sobre personas migrantes y refugiadas.

► Gráfico 6.6

Distribución de inconformidades interpuestas ante la Contraloría de Servicios del Poder Judicial por personas migrantes, según materia judicial. 2023-2024 (porcentajes)



a/ NA: no se indica la materia judicial.

Fuente: Poder Judicial, 2025c.

La Contraloría de Servicios del Poder Judicial muestra en sus datos históricos un total de 85 gestiones atendidas a la población migrante en los años 2023 y 2024 (Poder Judicial, 2025b). Es una cantidad muy baja comparada con el promedio anual de gestiones 8.487 que recibió esta oficina en los años 2021 al 2023. Sin embargo, dada la carencia de estadísticas

desagregadas en los servicios jurisdiccionales, estas inconformidades pueden ser un indicador aproximado de cuáles servicios presentan más dificultades para esta población (gráfico 6.6).

Falta de aplicación de normativa y circulares

Las regulaciones administrativas y procesales que se han creado en el país, y específicamente en el Poder Judicial, buscan garantizar que la población migrante y refugiada pueda acceder al sistema de administración de justicia, sin obstáculos que se lo impidan por sus condiciones sociales diferenciadas.

En los talleres de consulta realizados se reconoció que los obstáculos de acceso a la justicia no son por falta de normativa. El ordenamiento jurídico está bien alineado con las Reglas de Brasilia, que son el referente principal. La problemática más bien pasa por una necesidad de articulación y un esfuerzo mayor de recursos del Estado (Taller de consulta²). En estos espacios de consulta hubo una llamada a la autocrítica del trabajo de la Subcomisión, pues lo que se ha desarrollado hasta ahora ha sido limitado. “Lo que más se visibiliza son los eventos, hay fotos en redes sociales y refrigerio, pero el problema no se disminuye” (Ibid).

Uno de los hallazgos de la consulta es que el personal que atiende población migrante y refugiada no conoce la normativa producida por el Poder Judicial para esta materia. Pocas personas consultadas en los despachos mencionaron la Política Institucional de Acceso a la Justicia para las personas migrantes o refugiadas, ni los lineamientos específicos en materia laboral o la circular emitida en 2024 para niñez no acompañada, por ejemplo. “Con sinceridad la política no la conozco, la que tengo a mano que me llegó un *brochure* es la de lineamientos para atender a niñez migrante no acompañada” (Limón¹). Otra persona señaló: “tuve que hacer una búsqueda en mi correo electrónico para refrescar la memoria de lo que nos han enviado sobre este tema, y así poder atender su entrevista. Son muchos correos con las palabras migrantes y refugio” (Tarrazú³).

Los y las participantes de los talleres de consulta se refirieron en varias ocasiones a la necesidad de capacitar al personal del OIJ, pues funcionan muchas veces como la puerta de entrada del sistema. Las personas usuarias migrantes, especialmente irregulares, han comentado a algunas ONGs que en el OIJ se centran más en preguntas sobre su condición migratoria que sobre el mismo hecho o ilícito denunciado. “Más que decir que ellos no son los competentes, deberían tener la capacidad de dirigir esa persona a la instancia apropiada. No es solo rechazar y darles un folleto que no van a comprender” (Taller de consulta¹).

Se discutió la necesidad de clarificar el fenómeno migratorio en sus diferentes expresiones, diferenciando claramente entre personas migrantes, personas refugiadas, personas apátridas y personas en riesgo de apatridia con una mirada interseccional para garantizar una protección adecuada. Asimismo, afinar este abordaje para las personas en movilidad que no están optando por una categoría migratoria.

Las Reglas de Brasilia en su primera edición definen estas poblaciones y aclaran su condición de vulnerabilidad. Por su parte, la PIMR protege a todas las personas, independientemente de su condición migratoria, aunque se requiere una mayor especificidad al abordar las necesidades y vulnerabilidades de cada grupo.

En los despachos visitados existe una noción diversa, a veces confusa, de la condición de población migrante en los diversos territorios. En varios casos se asimilaba la población migrante o refugiada con población indígena. En otra ocasión se mencionó a los turistas. Las diferentes categorías de población en movilidad no se logran diferenciar, como se aprecia en frases como:

- “Atendemos panameños, pero no son migrantes, vienen a trabajar” (Corredores1).
- “Tenemos una comunidad indígena Ngöbe pero no se identifican como migrantes” (Corredores, 1).
- “Tenemos muchos casos de indocumentados, pero sí viven aquí, por ejemplo una pareja que mató a su bebé, ninguno de los dos tenían identificación, pero aún así fueron condenados” (Pavas1).
- “Cuando son turistas se les brindan facilidades como el anticipo de prueba, o poder declarar virtualmente, porque sabemos que se van” (La Cruz1).

En las entrevistas realizadas, la norma que se conocía más fue la de validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes o refugiadas, según la cual no es requisito presentar una identificación para interactuar con el Poder Judicial. Solamente en dos de los despachos se reconoció que siempre se solicitaba el documento de identidad, sin excepción (Tarrazú2, LaCruz1), aun cuando contradice la normativa relacionada, como se verá adelante.

Por el contrario, la norma menos conocida fue el artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería, el cual permite que las personas que tienen procesos judiciales pendientes puedan permanecer en el territorio nacional mientras se resuelve su caso, a pe-

tición del juez o jueza a cargo. En Pavas se aplicó para un libanés-estadounidense, y fue un caso excepcional, porque cuando están en procesos penales lo más probable es que se solicite prisión preventiva para que no se den a la fuga (Pavas1).

Una persona entrevistada recordó que antes de cualquier normativa institucional se encuentran las leyes generales. Le parece que más allá del conocimiento de los distintos instrumentos, lo que hace falta es la cultura de aplicación de la ley, porque ni siquiera se están garantizando los derechos laborales irrenunciables reconocidos hace casi ochenta años, entonces se preguntaba “¿cómo llamar a cumplir directrices específicas cuando en la zona el Código de Trabajo no se aplica?” (Liberia1).

Una pregunta que se realizó en esta consulta pretendía conocer si las personas identifican un punto focal en la institución responsable de esta temática. Hubo una respuesta dividida entre el personal que señalaba desconocer quién o qué oficina lideraba el tema, y otra parte que sí identificó a Conamaj, la Contraloría de Servicios, la coordinación del despacho o la Corte como los encargados principales. Aunque, en general, las personas tienen poco claro con quién consultar las dudas que se presenten en la cotidianidad por la aplicación de estas normas.

En una de las entrevistas se señaló que en el Poder Judicial no se conocen las necesidades de las personas migrantes y refugiadas: ¿en qué áreas y en qué momentos el acceso a la justicia les resultaría más relevante? Esta desconexión con las necesidades reales no permite diseñar los apoyos que requieren en concreto. Tampoco se puede valorar si la normativa y esfuerzos de la administración de la justicia responden a estas necesidades (Corredores1).

Por otro lado, durante las entrevistas hubo varias llamadas de atención a la fragmentación de poblaciones vulnerables que ha promovido el Poder Judicial. Hay más de una docena de grupos en condición de vulnerabilidad, que cuentan con medidas específicas de protección. “¿Si todas las personas son prioritarias entonces en la práctica nadie es prioritario? ¿Sería mejor promover una cultura de calidad en el servicio, buen trato y atención digna a todas las personas, sin distinción?” (San José1).

“Los expedientes que tienen marcas de prioridad son menores de edad, adultos mayores e indígenas, lo que implica que pasan a los primeros lugares de atención, ya solo esto nos satura. Si se incluyen más personas con prioridad entonces muchos expedientes tendrían marca y en la práctica la atención se diluye; ¿cómo se priorizaría entre un adulto mayor o un migrante?” (Upala1).

Las organizaciones de sociedad civil comentaron que en los casos judiciales en que asesoran a personas migrantes y refugiadas, son ellos quienes deben mencionar los derechos humanos, el marco convencional y la normativa del Poder Judicial, para que todos los actores involucrados las conozcan. También las personas consultadas señalaron como posibles causas de este desconocimiento de las normativas que muchas de ellas fueron aprobadas hace muchos años, por lo cual el personal de reciente ingreso no las conoce. Se mencionó que la alta rotación en las oficinas dificulta la socialización de la información y la capacitación.

Además, se señaló que la Subcomisión de Acceso a la Justicia para personas migrantes y refugiadas, o Conamaj como su secretaria técnica, no tienen competencias para obligar o fiscalizar el cumplimiento de las políticas por parte de las personas funcionarias judiciales. Esta tarea le corresponde al Consejo Superior, apoyado en la Dirección de Planificación que se encarga del seguimiento de políticas.

Dificultades por carencia de documentos de identidad

Las personas migrantes y refugiadas pueden ser atendidas en cualquier oficina del Poder Judicial sin necesidad de presentar un documento de identidad válido. En estos casos, la formalidad de este requisito se interpreta como un obstáculo para el derecho de acceso a la justicia de estas poblaciones, tal como se reconoce en diversas convenciones y leyes vigentes en el país (Poder Judicial, 2013).

La gran mayoría de las personas consultadas sabía que el documento no es un requisito indispensable, y que no pueden negarle el acceso al despacho. Sin embargo, se reconoció que en ciertos trámites es muy difícil abrir un expediente sin este documento (especialmente en materia penal). La exigencia de un documento de identidad para personas migrantes se constató en dos de los despachos consultados.

En la Contraloría de Servicios han admitido casos de personas migrantes a las que no les reciben sus documentos porque están vencidos, y es evidente que no pueden solicitar la renovación en sus países; sin embargo, esto es poco frecuente. Las personas migrantes, sobre todo en condición irregular, desconfía de las instituciones, no acude ni a la Contraloría de Servicios (San José1). En la oficina de Upala se mencionó al Acnur, que brinda un carné a las personas en condición de refugio o solicitantes, el cual es de mucha utilidad para presentarlo como identificación en los procedimientos necesarios.

En el juzgado de contravenciones y laboral de Tarrazú se mencionó como dificultad que la carencia de

identificación no les permitía incorporar a la persona demandada en el sistema, no se podía ubicar fácilmente su caso; por ejemplo, para registrar los que tienen orden de apremio por pensiones alimenticias, impedimentos de salida, o en el registro de agresores. Tampoco es posible emitir certificaciones si no se cuenta con documento de identidad, dado que el sistema les pide un número de documento (Tarrazú1). En La Cruz experimentaron una dificultad cuando una persona acusada aseguraba que ella “no es la persona que es”; o bien, cuando alguien no se quiere identificar del todo. “Se puede dar como estrategia de defensa” (Liberia1). En ocasiones, el documento de presentación de una denuncia es utilizado como documento de identidad por estas personas, de algún modo les convierte en sujetos de derecho con una identificación oficial de la recepción del caso en un juzgado (La Cruz3).

Además, aunque inicialmente no se exige, a medida que el proceso va avanzando hacia un juicio o una resolución, se ejerce más presión para que la persona presente un documento de identidad. Si la persona gana el proceso y deben pagarle con un depósito judicial, por ejemplo de pensión alimentaria, el banco le solicitará un documento de identidad para entregarle el dinero. En esos casos, las personas migrantes recurren a terceros para acceder a los depósitos judiciales que ganan en los procesos, con los peligros e inequidades que esto pueda generar (Tarrazú2). Cuando se trata de pensiones e indemnizaciones, la sentencia del Poder Judicial presenta problemas de ejecutoriedad, porque el Banco de Costa Rica solicita un documento de identidad para retirar y depositar el dinero (Pavas1).

Otro caso específico se relaciona con la distribución de prestaciones para personas trabajadoras migrantes fallecidas, pues se le solicita a la familia presentar un documento apostillado para comprobar matrimonio, y hay mucha formalidad que desincentiva el proceso y tarda hasta dos o tres años en resolverse para que se le traslade la pensión al cónyuge sobreviviente. “Uno piensa si los bancos quieren quedarse con el dinero del ROP?”, afirma un participante (Liberia1).

Esto también ocurre con otras partes del proceso, no solo con las víctimas o denunciantes, sino también con los denunciados o imputados y con los testigos. Por ejemplo, se presentan muchas dificultades para recibir una demanda laboral contra un patrono que no está inscrito o no puede ser identificado con el nombre completo por el trabajador que lo denuncia. Eso puede frustrar mucho a la persona que presenta un reclamo (Upala2). En algunos casos, por ejemplo, cuando se requiere la comprobación y calidades de una persona que ya falleció, se solicita colaboración al consulado del país. El juez

tiene la competencia para pedir información (Liberia1). La Fiscalía tiene el deber de comunicarle a la Embajada cuando ciudadanos o ciudadanas de un país están involucrados en un juicio, para conocer si quieren responder por ellos o darles alguna asistencia si están en prisión. Pueden confirmar con la Embajada sus identidades, de hecho hay una circular del Ministerio Público sobre eso (Pavas1).

Esta realidad no debería ser una barrera para el acceso a la justicia; de hecho, se contraponen con el Acuerdo CS 35-2013, que sugiere aplicar otros mecanismos para validar la identidad de las personas migrantes que carecen de un documento de identidad idóneo. Entre estos la declaración jurada de la persona demandante o denunciante, el reconocimiento de la identidad de la persona demandante o denunciante por parte del denunciado o demandado, u otros métodos que los avances técnicos permitan, como la toma de huellas digitales o datos biométricos, entre otros. Además, con el consentimiento previo de la persona demandante o denunciante, se recomienda establecer coordinación y comunicación con las oficinas consulares del país de origen o residencia para obtener un documento idóneo o validar su vigencia o no.

Dificultades de notificación y seguimiento de casos

La movilidad de las personas migrantes y refugiadas les impide que en los procesos judiciales señalen un domicilio fijo o estable, y ello deriva en un obstáculo para el acceso efectivo a la justicia. El movimiento frecuente de esta población dificulta notificar satisfactoriamente las diligencias de los procesos judiciales. En un proceso penal, especialmente, la ausencia de un domicilio fijo se puede interpretar como falta de arraigo y por ende un mayor riesgo de fuga. Ello conlleva a que la Fiscalía o los jueces y juezas se decidan por la prisión preventiva de una manera discriminatoria, en comparación con otras poblaciones. En Pavas, por ejemplo, durante la entrevista se señaló que a la mayoría de las personas los migrantes con procesos penales se les impone prisión preventiva; por esa razón prácticamente no hacían uso del permiso que se puede solicitar a la DGME para que las personas permanezcan en el país durante todo el proceso.

Esta ausencia de un domicilio fijo se reconoce como una de las principales dificultades en la tarea de notificación, durante los procesos judiciales que involucren personas migrantes o refugiadas. Además de la frecuente movilidad, también se plantea que algunas personas pueden brindar datos falsos por temor a ser deportadas.

Es especialmente difícil cuando la notificación se

debe enviar a una dirección en otro país. Para esto se debe conseguir el apoyo de las fuerzas policiales de esa nación, vía cooperación internacional, lo cual no está siempre garantizado. Además, hay un riesgo para las personas perseguidas en sus países, pues se involucra a las policías o instituciones públicas y con ello se revela información. La tarea de notificar en el extranjero puede demorar meses, que son muy valiosos para esta población vulnerable, en particular si están en tránsito o temporalmente. Estas demoras son desincentivos para abandonar los procesos, pues las personas migrantes y refugiadas que acuden al Poder Judicial no cuentan con recursos para mantener abogados, permanecer en el país, o dar seguimiento a trámites que duren varios años.

En todo este tipo de situaciones, según las personas consultadas se depende mucho de cómo se organice cada despacho. “En la Contraloría de Servicios se les da los números telefónicos a la persona para que nos llame cada vez que pueda para darle noticias, y que no esté viniendo. Algunas personas no tienen celular fijo. También se les indica que puede contactarse con nosotros desde cualquier oficina judicial, en cualquier parte del país vía TEAMS.” (Corredores3). También se señala que “hemos tenido que hacer juicios sin la persona trabajadora porque no se logra localizar. Les roban o pierden el celular, cambian de *chip*, no tienen saldo, o simplemente se van del país. Pero el empleador sí llega, y su defensa llega preparada, puede presentar hasta reclamo de costas y otros recursos como apelaciones” (Liberia1). “Si son contratistas nicaragüenses es casi imposible ubicarlos. Pero también pasa con los finqueros costarricenses” (La Cruz3).

Las personas consultadas mencionaron que los medios virtuales y telefónicos pueden ser muy útiles. Una defensora pública dijo que usaba la red *WhatsApp* con algunas de sus defendidas de violencia doméstica; sin embargo, no es un canal oficial de notificación.

Estrategias de difusión poco efectivas

Existe una sensación generalizada en el personal consultado sobre la falta de difusión masiva y continua de información sobre este tema. Por otro lado, las organizaciones sociales que participaron en los talleres también afirmaron que las medidas para garantizar el acceso a la justicia no son conocidas entre las personas migrantes y refugiadas. Es decir, no se socializa ni interna ni externamente de una manera efectiva.

Según la Subcomisión de Acceso a la Justicia para personas migrantes y refugiadas, el principal medio por el cual se difunden circulares, comunicados o noticias es el correo masivo del Poder Judicial. Se reconoce -en varias entrevistas realizadas en las oficinas- que este

medio no es efectivo, porque hay saturación de comunicaciones diariamente. De hecho, algunas jefaturas deben hacer reenvíos de ciertos correos electrónicos relevantes con la indicación de que se presente especial atención, de tal forma que la comunicación no se traslape entre el correo masivo (Corredores3, Pavas1). “Prensa y Comunicaciones nos bombardea con correos electrónicos diarios. Como coordinación de despacho yo reenvío los que me parecen más importantes porque aplican a nosotros” (Pavas1).

Uno de los vacíos más significativos que se plantearon en los despachos se relaciona con el artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería; por tanto su aplicación es muy limitada. El uso de esta norma permite que el juez o la jueza solicite un permiso a la DGME para que una persona extranjera permanezca en el país mientras se realiza su proceso judicial. Sin embargo, fue de las menos conocidas para las personas entrevistadas.

Además de las comunicaciones masivas, las capacitaciones continuas al personal son otra de las maneras de difundir la normativa. Tal como se presentó en la primera sección, se cuenta con varios cursos relacionados con esta materia. La modalidad virtual de capacitaciones fue señalada como poco útil, porque las personas funcionarias no están concentradas en el curso, “no se pone atención siempre, porque está haciendo otras tareas” (Corredores2). La virtualidad puede ser muy conveniente porque no se necesita traslado, ni afecta el servicio, “no tenemos que cerrar la oficina”; sin embargo, depende de la estructura, planteamiento y el aprovechamiento de los cursos (Corredores3).

A las personas de Upala, Corredores o La Cruz les resulta muy difícil trasladarse a San José, por ejemplo a la Escuela Judicial en San Joaquín de Flores (Heredia), para atender una capacitación de un día. Esto implica un día de viaje y, en total, tres días menos en la oficina, con el consecuente rezago de trabajo.

Algunas personas entrevistadas mencionaron que han tomado capacitaciones relacionadas con esta materia que eran dirigidas a los facilitadores judiciales, o capacitaciones impartidas por Naciones Unidas para entidades públicas, no exclusivamente para el Poder Judicial (La Cruz1, Corredores3).

En suma, algunas personas solicitaban que las capacitaciones fueran presenciales, pero en sus propios circuitos. “Es diferente tener la experiencia en vivo” (Corredores2). “Nos llega más el mensaje vía experiencia *in situ*, vía anécdotas e historias” (Tarrazú1). “Necesitamos práctica a través de casos de la vida real, cómo se pueden resolver mejor, cómo lo redacto, que herramientas tengo a mano” (Librería1).

Dificultades de gestión y recursos

En el plano normativo, el Poder Judicial cuenta con instrumentos para solventar los principales obstáculos que se les presentan a las personas migrantes y refugiadas para ejercer su derecho de acceso a la justicia. Por ejemplo, cuentan con la posibilidad de realizar visitas itinerantes a los lugares donde se encuentran, tienen un fondo económico para viáticos y alimentación y la Defensa Pública gratuita puede atenderles, según su alcance legal.

No obstante, estas medidas positivas de alto impacto son implementadas de manera muy diferenciada según la capacidad institucional en cada zona. Las limitaciones financieras de la institución impiden contar con infraestructura y personal que abarque las necesidades de esta población en movilidad.

Las políticas judiciales tienen un alcance muy amplio, usualmente no se aprueban en la Corte Plena con la asignación de recursos necesarios, por lo que su implementación está condicionada a la prioridad presupuestaria que se le asigne, seguida por el liderazgo y capacidad de influencia de las personas magistradas a cargo (PEN, 2022).

En uno de los talleres se planteó que “es una debilidad institucional darle trazabilidad y evaluar el impacto de las políticas judiciales. Se trata de difundir en circulares, directrices, manuales, pero parece que el personal técnico no recibe esta información. Las jefaturas no llevan un control sobre quiénes han recibido capacitación y para qué temas” (San José1).

En la Defensa Pública, aunque no se reconoce las personas migrantes y refugiadas como parte de las poblaciones vulnerables a las cuales se brinda patrocinio legal gratuito, sí se atienden cuando encajan en las otras materias que les compete (penal, penal juvenil, laboral, violencia doméstica, agrario o indígena). Sin embargo, la entidad está sobrepasada de trabajo, sus recursos y plazas crecen muy escasamente, por lo cual tienen limitaciones para brindar asistencia jurídica a esta población y muestran una presencia desigual en el territorio.

Las limitaciones de recursos judiciales pueden ser de tipo logístico o de infraestructura. Por ejemplo, en los despachos visitados no se logra cumplir con la obligación legal de atender a los niños, niñas y adolescentes en espacios distintos y personalizados. En el juzgado mixto de Upala, por ejemplo, no tenían una sala de juicio, por lo que las audiencias se atendían en la misma oficina de la judicatura, con los riesgos que ello puede generar para las partes involucradas.

Además, no se cuenta siempre con las condiciones para realizar audiencias en los territorios (fuera del despacho). Aunque la Defensa Pública o las Contralorías de Servicios tienden más a realizar visitas, ni judicatura

ni la Fiscalía lo hacen, por lo cual el proceso judicial se debe realizar siempre en las oficinas. Por ejemplo, en Tarrazú la Defensa Pública visita ocasionalmente los territorios indígenas. Esto genera más confianza con esta población (Tarrazú2). Pero ni la Fiscalía ni los jueces o juezas “salen de los despachos”, entonces el proceso se sigue concentrando donde estén las oficinas (Corredores1). De una forma similar, en Corredores la Defensa Pública hace visitas, con muchas limitaciones. “Es una lucha constante mantener las visitas a los territorios, por el tema de recursos, autos, gasolina, materiales impresos, y que los demás colegas se organicen para ir juntos” (Corredores3).

También, las limitaciones pueden deberse a una gestión que no toma en cuenta de manera adecuada las necesidades de la población migrante o refugiada. En ningún despacho se cuenta con horarios escalonados ni diferenciados para atender a población que no puede asistir en jornadas laborales. Algunas oficinas incluso cierran en hora de almuerzo, cuando podría ser un momento de oportunidad para personas que trabajen cerca (Upala1). En ese sentido, la Contraloría de Servicios está diseñando un nuevo modelo de atención que propone un horario flexible, adecuado al contexto y la prestación de servicios de los despachos. Esto se planteó porque en las encuestas de servicio han identificado que el horario puede ser un obstáculo de acceso al Poder Judicial (San José1).

En el mismo tema de la gestión, sí se constató que se disponen de traductores de manera ágil, por medio de una lista de elegibles para muchos idiomas. No se tiene personal de planta, pero se puede incluso nombrar un intérprete por inopia, que esté más cerca de cada oficina. Se señaló en las consultas que estos servicios se necesitan de manera muy esporádica, pues afirma el personal entrevistado que la mayoría de las personas migrantes o refugiadas son de habla hispana. Pero cuando se da, este servicio es costeado por completo por el Poder Judicial, excepto en la materia civil que sí tienen que pagar las partes actoras del proceso.

En Pavas se han tenido que buscar traductores para mandarín, inglés, francés, misquito, entre otros. No existe un personal fijo para esto, pero la Corte los busca según la demanda. Se conoce que en la fiscalía de Alajuela han tenido que traducir muchos idiomas, porque atienden la zona del aeropuerto internacional (Pavas1). En algunas zonas se utilizan regularmente intérpretes para lescó, bribri, maleku, por mencionar algunos, por ejemplo donde hay diversas poblaciones cerca -Guatuso- (Upala2). En Tarrazú se contaba con el apoyo *ad honorem* de un líder indígena que ayudaba a traducir en casos que involucraban personas de su comunidad.

Los peritajes culturales en procesos judiciales se utilizan muy poco. La ley 9593 de Acceso a la Justicia para Pueblos indígenas ha significado un cambio en cuanto al acceso a viáticos, intérpretes, peritajes, y da argumentos y posibilidades de recursos para esta población, pero no es el caso para personas migrantes o refugiadas (Corredores3).

Falta de registros estadísticos

La PIMR establece como una de sus líneas de acción que “la Sección de Estadística del Departamento de Planificación de la institución incorporará nuevos indicadores relacionados con la participación de personas migrantes o refugiadas con enfoque de género, dentro de los distintos procesos administrativos y judiciales. Lo anterior determinará áreas prioritarias para perfilar servicios adecuados y establecer las necesidades concretas de estas poblaciones en esta materia y propiciar insumos pertinentes para la elaboración de materiales especializados para la atención de esta población, capacitación y asignación y distribución presupuestaria” (Poder Judicial, 2011b).

No obstante, los sistemas institucionales no están adaptados para registrar una condición migratoria. Lo más cercano sería utilizar la opción “Sin documento”, o bien escoger el país de procedencia de la persona; ninguna de las dos opciones implica estrictamente poder identificar a una persona migrante. La tramitación entonces no tiene una forma de trazabilidad en el sistema de gestión y recae en la práctica de cada despacho.

En la Contraloría de Servicios cuentan en el sistema con una pestaña para indicar si la persona atendida tiene alguna condición de vulnerabilidad, en las cuales se incluye persona migrante o refugiada (Corredores3). El sistema de escritorio virtual permite, a su vez, una trazabilidad para casos de población indígena. Este identificador le permite al despacho llevar un control administrativo especial para estos procesos (Tarrazú2).

Falta de trabajo interinstitucional

Las problemáticas que sufre la población migrante y refugiada son muy diversas, y sobrepasan la capacidad y mandato del Poder Judicial en temas de mucho peso en las condiciones de vida, trabajo, salud y seguridad de estas personas. Es por esa razón que se necesita de un abordaje interinstitucional, como sucede con otras poblaciones vulnerables, que brinde una respuesta más efectiva, utilizando para ello la conjunción de recursos estatales de la mejor manera y con un abordaje integrado. En el proceso de consulta se identificó que dicha articulación con otras instituciones depen-

de de las condiciones en cada zona y el liderazgo que exista en esta materia a lo interno de las instituciones.

La temática de violencia de género es la que se posiciona como más dinámica en este tipo de trabajo conjunto. En el juzgado de contravenciones y laboral de Tarrazú mencionaron que en la zona cuentan con una Red de Violencia Doméstica que es muy activa, incluye al Inamu, Conapdis, Conapam, Fuerza Pública y Poder Judicial, entre muchas otras entidades. También identificaron comisiones en materia de salud, pero se desconoce si estas plataformas de trabajo interinstitucional abordan en específico la población migrante y refugiada (Tarrazú 1 y 2). Igualmente, en Corredores mencionaron que el juzgado tenía un programa conjunto con el Inamu para el tema de violencia contra las mujeres, pero se discontinuó. Aquí tienen coordinación con el Acnur y la OIM cuando se requiere algún apoyo en la frontera norte. También reconocieron que han recibido capacitación sobre el tema de refugio, brindada por el Acnur. Ello pone de manifiesto que las alianzas interinstitucionales son muy útiles para una diversidad de tareas, como es la actualización de conocimiento del personal.

La Defensa Pública de Corredores participa en varios grupos de la comunidad. Tienen acceso directo con puntos de contacto en la Dirección General de Migración y Extranjería, CCSS, Registro Civil y el IMAS, por la pobreza extrema de usuarios (Corredores3). En Upala se citó la organización Senderos, que constituye una red de apoyo y tienen un albergue en la zona, donde las personas migrantes puedes esperar mientras logran una respuesta por parte de la institucionalidad (Upala1).

En suma, aunque hay importantes ejemplos, no predomina una situación en que el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada se enmarque en esfuerzos interinstitucionales, con abordaje integrado y, especialmente, con capacidad de atención específica a esta población.

Percepción mixta sobre cumplimiento de los estándares internacionales

Para terminar con este vistazo a los resultados de las consultas, se indagó la percepción en torno a cómo se posiciona el país respecto a parámetros establecidos por los organismos internacionales en esta materia. En 2022, la OIM publicó una actualización de los estándares de la OIM de acceso a la justicia para población migrante. Como complemento, en 2023 la ACNUDH 2023 publicó “Principios y directrices, apoyados por orientaciones prácticas, sobre la protección de los derechos humanos de personas migrantes en situación de vulnerabilidad”. En resumen, los están-

dares internacionales actualizados pueden resumirse en siete grandes principios:

- Son tratadas en igualdad de condiciones las personas migrantes que los nacionales.
- Protección de datos para no ser deportadas, perseguidas.
- Acceso a la información de los procedimientos incluso al ingreso en la frontera.
- Acceso a la debida defensa.
- Protección especial para niños y mujeres, especialmente niñez no acompañada.
- Acceso a un debido proceso y una resolución oportuna.
- Acceso para personas trabajadoras migrantes estacionales.

Como parte del proceso de consulta, se indagó durante las entrevistas sobre la autopercepción de las personas que laboran en el Poder Judicial, cuando se trata de su valoración en cuanto al cumplimiento por dicho Poder de los principios rectores en materia de acceso a la justicia para población migrante y refugiada. Este insumo cualitativo tuvo el objetivo de determinar si alguno de estos derechos presentaba alguna dificultad mayor.

En síntesis, el personal judicial coincide en una valoración mayoritariamente positiva de la aplicación de los estándares internacionales. Solo uno de los temas tuvo una inclinación a valoraciones negativas: la disponibilidad de material en el idioma de las personas migrantes (cuadro 6.3), lo cual es algo distinto a la valoración previamente expuesta por el personal entrevistado de que es un tema relativamente bien resuelto.

El acceso a la justicia constitucional es amplio, pero su respuesta mayoritaria tiende al rechazo de los casos

El acceso a la justicia es un derecho humano inherente a toda persona. En Costa Rica, este derecho debe ser garantizado en el abanico de derechos esenciales que abarca la Sala Constitucional, como parte de su tutela de las garantías fundamentales. La Sala, en su papel de tribunal de derechos humanos, es un actor de relevancia para la atención de las necesidades jurídicas de la población migrante y refugiada, debido a las características de celeridad, gratuidad y el principio de informalidad,

► Cuadro 6.3

Valoraciones del personal judicial consultado sobre acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas

Estándares consultados	Nunca o casi nunca	En ocasiones	Siempre o casi siempre
Son tratadas en igualdad de condiciones las personas migrantes que los nacionales.	1	3	13
Se cuenta con mecanismos de protección de datos para no ser deportadas, perseguidas mientras accedan los servicios de justicia.	4	1	12
Tienen fácil acceso a la información de los procedimientos judiciales, en su propio idioma, incluso desde el ingreso en la frontera.	8	1	8
Cuentan con la debida defensa en caso de ser sospechosos o imputados, defensa laboral, violencia doméstica o en pensiones alimentarias.		1	16
Cuentan con servicios de apoyo a las víctimas y asistencia jurídica independiente, confidencial y gratuita.	4	1	12
Se tienen mecanismos de protección especial para niños y mujeres, especialmente niños no acompañados.	3	1	13
Se les garantiza un acceso a un debido proceso.		1	16
Se les garantiza una resolución oportuna.	1	5	11
Se les garantiza acceso a la justicia para trabajadores migrantes estacionales.		3	14
Se cuenta con servicios de interpretación accesibles, oportunos y gratuitos.	1	3	13

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y consultas realizadas para este capítulo.

lo cual es necesario para una restitución y protección de garantías fundamentales en forma expedita.

Los derechos de las personas migrantes y refugiadas y, en particular, el acceso a la justicia para esta población, se pueden considerar como parte de los *nuevos derechos*, entre los que se mencionan el derecho a un ambiente sano, al agua, acceso a internet, de personas mayores de edad, y muchos otros. Estos nuevos derechos se han reconocido legalmente y un grupo importante ha sido desarrollado vía jurisprudencia de los tribunales, por medio de la interpretación de principios, valores y normas reconocidos explícitamente en la Constitución y los instrumentos de derecho internacional (Miranda, 2023).

Como se analizó en el apartado de contexto normativo, el ordenamiento jurídico costarricense y los instrumentos internacionales aprobados proporcionan -formalmente- un amplio marco de protección a la población migrante y refugiada. El desafío para la administración de justicia es que estos derechos reconocidos tengan garantía jurisdiccional, es decir protección.

En el apartado siguiente se analizan las principales intervenciones desde la justicia constitucional en Costa Rica para garantizar a las personas migrantes y refugiadas su derecho de acceso a la justicia.

Aumenta el uso de la jurisprudencia constitucional en temas de acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas

El abordaje en materia constitucional de temas vinculados con esta población ha tomado preponderancia reciente, en particular coincidiendo con el importante aumento del flujo migratorio en el país. Los datos apuntan a un enorme crecimiento del ingreso de casos que la propia Sala Constitucional clasifica dentro de la categoría de migración, sobre todo a partir de 2023. Pese a este aumento reciente, este tipo de asuntos no supera el 2% de la entrada anual de la Sala Constitucional¹⁰.

Del 2020 al 2022, los registros de la Sala Constitucional detallaban el tipo de asunto reclamado den-

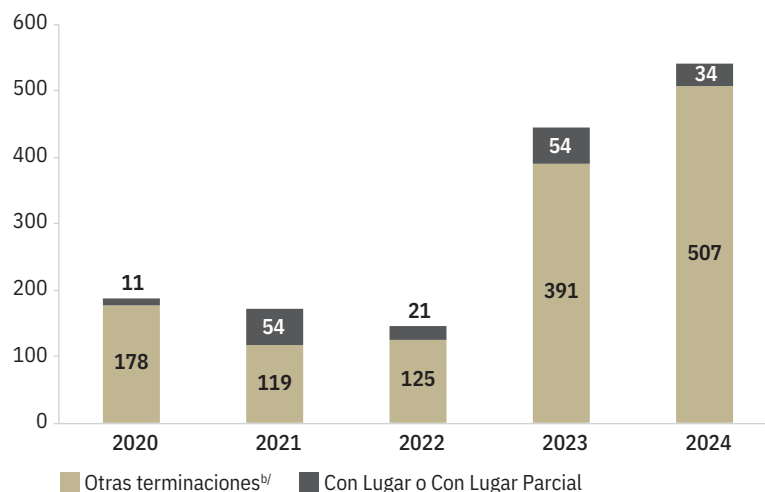
¹⁰ Véase anuarios estadísticos de la Sala Constitucional 2020-2024.

tro de la categoría general de migración. Según este recuento, la mayoría de los casos se refieren a estatus migratorio, requisitos de ingreso al país y detenciones. Otros temas mucho menos frecuentes incluyen los reclamos por deportaciones, condiciones migratorias, permisos de trabajo, pasaportes, residencia y fronteras. A partir del 2023, las estadísticas solamente registran la categoría genérica de migración sin el desglose por tipos de asuntos, lo cual se puede considerar un retroceso para poder analizar con detalle las particularidades de esta población.

Entre 2023 y 2024 se resolvieron tres veces más expedientes en la Sala Constitucional que en años anteriores. Este crecimiento está asociado a picos de flujos de población migrante y refugiada (o solicitante de refugio) en el país, especialmente debido al recrudecimiento de las condiciones políticas en países expulsores de población como han sido Nicaragua y Venezuela en estos años. Entre agosto de 2021 y marzo de 2022, el número de personas refugiadas y solicitantes de asilo nicaragüenses en Costa Rica se duplicó “totalizando más de 150.000 desplazados, una cifra que representa el 3% de la población total de Costa Rica” (ONU, 2022).

► Gráfico 6.7

Cantidad de asuntos de garantía^{a/} resueltos por la Sala Constitucional en la categoría de migración según año y forma de terminación. 2020-2024



a/ Recursos de amparo y hábeas corpus.

b/Otras terminaciones incluyen rechazado por el fondo y declarado sin lugar.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sala Constitucional, 2025.

Adicionalmente, dos coyunturas internas específicas en 2023 detonaron un incremento en recursos de amparo de esta naturaleza. Por un lado, el Tribunal Administrativo Migratorio (TAM)¹¹ no funcionó por varios meses debido a que no se realizaban los nombramientos de sus integrantes, ello provocó un congestionamiento de expedientes y a su vez recursos de amparo que solicitaban pronta resolución. Por otro lado, el Gobierno de la República decretó la prohibición para que las personas solicitantes de refugio salieran del país. En esa disposición se había señalado que no se autorizaría el viaje de estas personas fuera del territorio nacional, ya sea a su país de origen o a un tercer país, en virtud de que ello implicaría la inexistencia real de la necesidad de protección internacional por parte del Estado costarricense. Un control a través de la vía de acción de inconstitucionalidad dejó sin efecto esa prohibición, por considerar que es contraria a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (voto n° 21440-2023).

Sin embargo, los criterios jurisprudenciales indican que la vía constitucional no resuelve a favor de las personas migrantes y refugiadas en la mayoría de los casos. A partir de 2020, año que se tiene registros detallados, las resoluciones con lugar o con lugar parcial, fluctúan entre el 3% en el 2020 y un máximo de 28% en 2021. En el último quinquenio el promedio de resoluciones a favor de la persona demandante es del 11% (gráfico 6.7). Esto no necesariamente permite concluir la violación de derechos de esta población. Habría que estudiar con detalle los aspectos recurridos (en forma y fondo) y las razones de esa distribución. Recuérdese que, en la población en general, los recursos de amparo declarados con lugar o con lugar parcial tampoco son la mayoría.

Entre las principales demandas históricas a la jurisdicción constitucional por parte de la población migrante y refugiada, se encuentra la reclamación por la espera prolongada de gestiones administrativas en la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). Como parte de la tutela prevista en el artículo 41 de la Constitución Política, esta población había recurrido ante la Sala Constitucional frente a lesiones por pronta resolución con motivo de las solicitudes de refugio y otras categorías migratorias, tal como se presentará en el apartado siguiente.

¹¹ El TAM es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía que conoce y resuelve los recursos de apelación que se plantean contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), en materia migratoria, así como contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio.

Tutela constitucional por mora administrativa se debilita y evidencia lentitud en resolución de solicitudes de refugio

Una realidad propia del fenómeno asociado a la migración y la movilidad regional es la necesidad de respuestas institucionales expeditas y con brevedad. El Marco de Respuesta Integral para personas refugiadas que ha formalizado Acnur y los lineamientos de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes son coincidentes sobre la importancia de brindar soluciones efectivas y eficaces en terceros países para la tutela de esta población. Por ello, frente a la demanda de gestiones y procesos para asegurarse un bienestar, las personas migrantes y refugiadas necesitan un acceso de calidad y celeridad a los servicios de justicia que están llamados a tutelar sus derechos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó una audiencia sobre la situación de personas nicaragüenses solicitantes de asilo y refugio en Costa Rica (julio 2024) y en ella se expusieron casos específicos de dilaciones y falta de respuestas del sistema de justicia y de la Dirección General de Migración y Extranjería. Se mencionó que, para la presentación de solicitudes de refugio, las personas deben estar hasta 18 horas antes para hacer fila, en la calle, sin condiciones dignas. Pero, ante todo, que los procesos de refugio tardan hasta cinco años para su resolución. La delegación de organizaciones que presentaron en esta audiencia exigió mayor sensibilización para el personal que les atiende¹² (Bernal, 2024).

En los talleres con las organizaciones de la sociedad civil¹³ se resaltó el problema de las duraciones excesivas en la DGME, pero además cómo estos retrasos tienen una tutela judicial poco efectiva. A pesar de que una persona cuente con la documentación necesaria para ingresar de modo satisfactorio su solicitud de visado o residencia ante la autoridad migratoria, estas organizaciones relatan que los plazos son prolongados y no se tiene dónde acudir para reclamar justicia administrativa pronta. Ante la ausencia de una resolución pronta y cumplida en esa vía, se agravan las condiciones de las personas en el país y su posibilidad de acceder a la justicia.

Al recurrir a la Sala Constitucional por los atrasos en resolución de la DGME, dicho tribunal no entra por el fondo en este escenario de amparo, sino que lo remite a la jurisdicción ordinaria, por tratarse de asuntos de legalidad. Es decir, le corresponde a las per-

sonas migrantes y refugiadas acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo, en donde se exponen a una administración de justicia muy dilatada.

Según casos identificados en la jurisprudencia constitucional, las personas han presentado recursos de amparo y de hábeas corpus porque esperaban más de cinco años la resolución de solicitud de refugio. En un caso realizaron la solicitud de cita para obtener la categoría migratoria correspondiente en el año 2018, pero el espacio de entrevista se les otorgó hasta el año 2021 (Sala Constitucional, 2020). En otro caso una persona solicitante de refugio presentó todos los requisitos en 2019, le entrevistaron en 2021 y en 2023 no le habían resuelto (Expediente n° 23-004996-0007-CO).

Anteriormente, este tipo de casos de retrasos contraban una solución a través del acceso a la justicia constitucional. La respuesta inmediata del órgano jurisdiccional consistía en ordenar que, en el plazo máximo de un mes, la DGME otorgara la cita necesaria para atender la solicitud de refugio. En sentencia de 2009, una persona reclamó que la cita para la renovación de la residencia se la otorgaron ocho meses después de solicitada. Este recurso en voto de mayoría fue declarado con lugar:

“Como se deduce de la anterior cita jurisprudencial, la Sala ha reconocido que el servicio público puede ser lícitamente regulado por las autoridades públicas competentes para asegurar la vigencia de los principios fundamentales del servicio público; sin embargo, debe tenerse muy presente que ello debe hacerse respetando, desde luego, el contenido esencial del derecho de petición de servicio de los administrados. En el caso bajo estudio es evidente que ello no ha ocurrido pues la autoridad accionada ha retardado excesiva e injustificadamente al amparado la solicitud del servicio de su interés. Este plazo, a juicio de este Tribunal, resulta excesivo y violenta el derecho de acceso a la justicia administrativa del amparado pues se le obliga a esperar más de ocho meses para obtener la documentación de su interés. A criterio de esta Sala, la omisión de la Administración de prestar el servicio público en forma oportuna, violenta los derechos fundamentales del amparado, pues éste no podrá contar con el documento solicitado dentro de un plazo razonable; situación que a la postre puede derivar en el quebranto de otros derechos fundamentales,

12 Video completo de la audiencia puede verse en https://www.youtube.com/watch?v=5mRtSHsfF_M&tab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos

13 Se realizaron dos talleres con organizaciones sociales que integran el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada y la Subcomisión de Acceso a la Justicia de Población Migrante y Refugiada del Poder Judicial

lo que a su vez se agrava ante la imposibilidad de acreditar su condición migratoria legítima. Debe tener presente el Director General de Migración lo señalado en el antecedente parcialmente citado, en el que se destacan los principios de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículo 140, inciso 8, de la Constitución Política), en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”; principios que en el caso bajo estudio también han sido lesionados con fundamento en las razones ofrecidas anteriormente. Es visible que se vulneraron derechos fundamentales del amparado y por ello el recurso debe ser estimado; ordenando al recurrido conceder la cita para renovar la cédula de residencia al amparado en una fecha comprendida dentro de los quince días siguientes a la comunicación de esta sentencia.” (Expediente n° 08-016884-0007-CO).

Más recientemente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en la DGME existe una mora administrativa que afecta estructuralmente la respuesta del país para proteger los derechos de las personas migrantes y refugiadas (Sala Constitucional, 2023a). No obstante, ese posicionamiento también se ha acompañado de un desvío de los procesos constitucionales hacia la vía ordinaria: la sede contencioso-administrativa.

En las resoluciones 4478-23 y 5106-23, la Sala Constitucional (en procesos de hábeas corpus) reconoce que la mora administrativa en las solicitudes de refugio debe ser abordada en la vía contencioso-administrativa. Ahora, esta población debe recurrir a la vía ordinaria, con todas las implicaciones que ello conlleva, a diferencia de lo que ocurría anteriormente. Esto pese a que el recurso de amparo de legalidad es gratuito por el principio de informalidad y permite la conciliación, además de contar en un plano formal con plazos razonables, tal como lo establece el artículo 35 del Código Procesal Contencioso Administrativo, que dicta:

1. Cuando se impugne una conducta omisiva de la Administración Pública, el interesado podrá requerir al órgano o ente respectivo para que en un plazo de quince días adopte la conducta debida. Si, transcurrido dicho plazo, la omisión persiste, quedará expedita la vía contencioso-administrativa.
2. De haberse acudido directamente a la vía jurisdiccional, el juez o el Tribunal concederá al jerarca supremo de la entidad o al órgano competente un

plazo máximo de quince días hábiles, con suspensión del proceso, para que adopte la conducta debida. De hacerlo así, se dará por terminado el proceso sin especial condenatoria en costas, sin perjuicio de continuarlo para el restablecimiento pleno de la situación jurídica de la persona lesionada. Si, transcurrido dicho plazo, la omisión se mantiene total o parcialmente, el proceso continuará su curso sin necesidad de resolución que así lo disponga.

Sin embargo, la realidad de los plazos es otra. Según el *Cuarto Informe Estado de la Justicia* (2022), la resolución de un amparo de legalidad tiene una duración promedio de 149 días cuando se llega a una conciliación y de 220 días si la conciliación se realiza fuera de la provincia de San José. En caso de no haber conciliación y emitirse una sentencia, la duración promedio asciende a 224 días (y 309 días si la sentencia se dicta fuera de la provincia de San José).

Este cambio en la respuesta de la jurisdicción constitucional representa un desafío para quienes necesitan una solución pronta a la tutela de sus derechos y, principalmente, con respecto a las gestiones administrativas que se plantean ante la DGME que resultan necesarias para obtener una categoría más estable en su proceso de migración o refugio. En la resolución n° 4478-2023 se señala lo siguiente:

“Así, este Tribunal no logra constatar una lesión a los derechos fundamentales de la parte recurrente. Del análisis de los autos, se desprende que lo planteado corresponde, en realidad, a una disconformidad con la fecha de resolución de la solicitud de refugio gestionada. En ese sentido, y de conformidad con la línea desarrollada en el antecedente supra citado, si la tutelada considera que presenta alguna situación particular de vulnerabilidad que amerite resolver a la brevedad la gestión incoada, es una cuestión que, como tal, deberá plantear ante la Unidad de Refugio de la Dirección General de Migración y Extranjería, mediante los mecanismos establecidos para tales efectos. Asimismo, es menester recordar que, una vez iniciado el procedimiento correspondiente a la solicitud de refugio, se genera el reconocimiento de los principios rectores de la materia, como el de no devolución, en virtud del carácter declarativo del reconocimiento de la condición de persona refugiada, que implica que a la persona se le deba tratar como tal, mientras no se determine lo contrario. De ahí que, la falta de resolución de la solicitud de refugio, pese al plazo transcurrido, no lesiona los derechos fundamentales de la solicitante. En todo caso, según se informó

bajo juramento por parte de las autoridades recurridas, la solicitud de refugio interpuesta por la amparada fue debidamente resuelta el 13 de febrero de 2023. En consecuencia, lo procedente es declarar sin lugar el recurso, como en efecto se dispone” (Sala Constitucional, 2023b).

El criterio de la Sala no es extensivo a todos estos casos. Cuando la condición de solicitante de refugio coincide, además, con otra circunstancia de vulnerabilidad, entonces sí se encuentran respuestas favorables en la vía constitucional. Por ejemplo, se identificaron casos de personas menores de edad, personas adultas mayores, así como personas refugiadas con agravantes en su salud, entre otros. En caso de que no se presente alguno de estos elementos y que, a criterio de la Sala, no exista una situación que agrave su vulnerabilidad, entonces el proceso se remite a la jurisdicción ordinaria.

El control constitucional permitió garantizar derechos básicos como el acceso a los servicios judiciales y la movilidad de la población migrante y refugiada

La Sala también ha atendido situaciones por lesión al acceso a la justicia. Es decir, circunstancias en las que el sistema judicial ha ocasionado una violación a los derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas. Entre los casos identificados se encontró el expediente n° 21-005775-0007-CO, en el cual una persona solicitante de refugio solicitó al Juzgado Tercero Especializado de Cobro del Primer Circuito Judicial de San José una constancia en la que se acreditara que no tenía procesos judiciales pendientes por deudas. El juzgado denegó la prestación del servicio al solicitante, quien visitó también el Juzgado Primero y el Juzgado Segundo. En estos otros despachos pudo obtener la certificación sin problema; sin embargo, en el Juzgado Tercero le reiteraron la denegatoria a su requerimiento. La intervención de la Sala Constitucional a través del recurso de amparo presentado reconoció la lesión ocasionada al tutelado, debido a que se le estaba obstaculizando el acceso a los servicios del sistema judicial sin que existiera ningún motivo o justificante.

El acceso diferenciado a un mismo servicio, incluso en el mismo circuito judicial, refleja que aún existen aspectos institucionales que se deben fortalecer. Principalmente, tratándose de las políticas del Poder Judicial para atender las necesidades de esta población. Ello está en la misma línea de uno de los hallazgos de este estudio sobre la existencia de nociones y niveles de conocimientos divergentes sobre el manejo de esas disposiciones en las distintas oficinas consultadas.

Otro de los grupos de principal atención en la jus-

ticia constitucional se trata de las afectaciones que se presentan en perjuicio de personas menores de edad, con respecto a los procesos que tramitan los Juzgados de Familia asociados a restitución internacional de menores. A través de la sentencia n° 16610-2019, la Sala conoció un proceso en el que un niño solicitante de refugio sería obligado por el Juzgado de Familia a ser reincorporado con su padre en Estados Unidos. Esto debido a que el trabajo realizado entre el PANI y el Poder Judicial había apuntado a la necesidad de que su madre, con orden de captura en ese país, también debía regresar. La Sala acreditó que los estudios del PANI, la DGME y el Juzgado de Familia requerían integrar el derecho convencional, así como las disposiciones internacionales de protección a menores en estas circunstancias. En esa ocasión, existía un potencial peligro para el menor, debido a que, según se alegó en el expediente, su padre en Estados Unidos habría eventualmente ocasionado perjuicios psicológicos y de agresión. Por tratarse de un menor solicitante de refugio, la Sala Constitucional le ordenó al Juzgado de Familia continuar con los eventuales procesos concomitantes de restitución internacional de un menor de edad, pero sin que puedan dictar sentencia alguna hasta que definitivamente no sea resuelta la condición de refugiado de la persona menor de edad en la sede administrativa (Sala Constitucional, 2019). Es decir, se trató de una intervención para garantizar el acceso a la justicia, pero también una respuesta conforme a los parámetros internacionales de tutela a las personas menores de edad en esta condición.

Un grupo de interés que ha requerido la intervención de la Sala Constitucional se trata de las personas que acuden a los servicios del Poder Judicial, principalmente en procesos penales y que no cuentan con acceso a traducción o intérprete. Frente a estas circunstancias, las personas acuden en su mayoría para anular procesos judiciales en los que se realizó alguna intervención sin el apoyo de traducción. Aunque la Sala ha reconocido que esto se trata de un derecho fundamental para garantizar el acceso a la justicia, también es cierto que ha precisado algunas circunstancias para reclamarlo.

El primer elemento es que la Sala no entra a valorar si la persona, efectivamente, requiere o no del apoyo de traductor en el servicio judicial que se le está prestando. En el año 2011 un ciudadano senegalés acudió a la vía constitucional porque se le había impuesto pena de prisión en un proceso penal sin que se hubiese garantizado el apoyo de traducción. No obstante, la Sala dispuso:

“A juicio de esta Sala, no hay motivo para estimar el recurso. No le corresponde a esta Sala determinar si el recurrente entiende o no el idioma

español. Precisamente, ese era un punto que se debió dilucidar en la misma vía penal, mediante el recurso de apelación. No consta, además, ni en los informes ni en la grabación de la audiencia ni en el mismo escrito de interposición, que el tutelado o su Defensora hubieran solicitado un traductor. Para efectos de este recurso, lo cierto es que, en la audiencia oral, la Jueza Penal sí expuso las razones por las que, a su juicio, se podía considerar que el tutelado sí habla fluidamente en español. Ante las circunstancias apremiantes, el Juzgado resolvió la situación jurídica del tutelado y también expuso concisamente las razones por las que la prisión procede. El hecho que, posteriormente, se le nombrara traductora, no necesariamente desvirtúa lo que, en su momento, sostuvo la Jueza Penal” (Sala Constitucional, 2011).

Existen pocas menciones y referencias jurisprudenciales a disposiciones clave como la Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada. Sin embargo, cuando lo que se discute es el acceso a los servicios y recursos necesarios para el acceso a la justicia, particularmente dentro de un proceso judicial, la Sala se remite a lo actuado por cada juez o jueza. Esta posición se relaciona, además, con un pronunciamiento relevante sobre este tema emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En este análisis fue posible localizar la respuesta jurisprudencial porque las personas han reclamado que el traductor o intérprete no es oficial; es decir, no se trata de una persona acreditada para esos efectos. En la resolución n° 01536-2008 de la Sala Tercera, se estableció que el intérprete requerido en los procesos penales (respaldado según los artículos 130 y 131 del Código Procesal Penal) no necesariamente debe ser una persona que haya presentado esas condiciones ante la autoridad competente: “La normativa procesal no exige un traductor oficial acreditado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, sino uno competente y capaz de hacer su tarea” (Poder Judicial, 2008).

Esto se ha presentado frente a circunstancias como el anticipo jurisdiccional de prueba o las detenciones realizadas por el Organismo de Investigación Judicial. En estos casos, oficiales emplearon su conocimiento de un determinado idioma para comunicarse con la persona detenida; y, cuando la defensa alegó que se había generado un perjuicio por no haberse facilitado un traductor oficial, la jurisprudencia tuvo como respuesta que ello no es necesario si la persona usuaria comprende lo que se le está comunicando:

“Así entonces, no existía impedimento alguno para que el oficial Ulloa Arista, con sus conocimientos del idioma inglés, tradujera, en ese preciso momento, lo relatado por los ofendidos ante el Organismo de Investigación Judicial con el fin de que se pudiera dejar consignado por escrito sus manifestaciones” (resolución n° 1536-2008).

También existen reclamaciones en defensa de derechos fundamentales porque el Poder Judicial no facilita los apoyos de servicios de traducción. El criterio de la Sala Tercera se encuentra alineado con el de la Sala Constitucional:

“Como primer punto, el recurrente reclama que el Ministerio Público vulneró el derecho de defensa de su patrocinado, pues durante la declaración indagatoria de éste, le asignó un traductor que hablaba el idioma mandarín, a pesar de que el amparado únicamente entiende el idioma cantones. En su informe, la Fiscalía de Delitos Económicos, Corrupción y Tributarios indica que, durante su indagatoria, el amparado contó con un traductor del idioma cantones, el cual fue nombrado por inopia por cuanto no existía un traductor oficial de ese idioma. Con vista en lo anterior, esta Sala considera que en el presente asunto se descarta la alegada violación al derecho de defensa del amparado, pues contrario a lo que afirma el recurrente, éste sí contó con un traductor de su idioma, tal y como se deduce del informe rendido bajo juramento por el recurrido, y de la prueba aportada en autos. Por otra parte, debe señalarse que, si bien el traductor con el que contó el imputado no estaba calificado como de carácter oficial, lo cierto es que dicha situación obedeció a una causa que no es achacable al Ministerio Público, quien en todo caso procuró garantizar el derecho de defensa del amparado, al asignarle una persona que hablara su idioma. Así, por lo expuesto anteriormente, el recurso debe ser desestimado en cuanto a este punto, como en efecto se hace” (Sala Constitucional, 2007).

Por una parte, es cierto que la política institucional no exige que la traducción deba realizarse por parte de una persona debidamente acreditada; sin embargo, el Poder Judicial tampoco cuenta con mecanismos de seguimiento y control para verificar que, efectivamente, las personas usuarias han comprendido el proceso en el que están involucradas.

La política establece que la comunicación entre la persona migrante o refugiada y las autoridades deberá

hacerse en una lengua que la primera entienda y cuando sea necesario deberán ofrecerse los servicios de una persona intérprete. Para ello se requiere que estos servicios de traducción o intérprete se ajusten a las particularidades propias del contexto. El aseguramiento de una persona que traduzca no implica, necesariamente, un respeto a las demás garantías.

A modo de ejemplo, la Sala Constitucional también ha tenido que intervenir en casos en los que se ha brindado el apoyo y servicio de traducción, pero dicha facilidad omite comunicar otras garantías imprescindibles que son propias de los procesos judiciales:

“Los recurrentes aseguran que en su contra se siguió un proceso en el Juzgado Contravencional de Bribri. Indican que se les notificó en el Juzgado recurrido la resolución de las 15:46 horas de 15 de marzo de 2022, sin contar con un traductor, pese a que el tutelado no puede comunicarse en español -es de nacionalidad austriaca-. Refieren, que ese mismo 4 de mayo, rindieron declaración a las 10:12 horas, sin contar con un defensor de confianza y, en el caso del tutelado, sin un intérprete. Explican, que, hasta el 4 de agosto de 2022, durante el juicio, se le asignó al tutelado un intérprete; sin embargo, no se les explicó su derecho a contar con un abogado para asistirlos. Consideran, que lo anterior, los dejó en indefensión y motivó que fueran condenados. Bajo estas circunstancias, el que los tutelados no cuenten con defensor público, para la etapa de juicio oral, violenta su derecho al debido proceso y a su defensa en juicio. Como el precedente parcialmente citado es aplicable al caso en estudio, ya que tampoco en este caso se le asignó a los tutelados un abogado en la etapa de juicio y, dado que este Tribunal Constitucional no encuentra razones para variar el criterio vertido en dicha sentencia, ni motivos que lo hagan valorar de manera distinta en la situación planteada, procede declarar con lugar el recurso con las disposiciones que se indican en la parte dispositiva de esta sentencia” (Sala Constitucional, 2023e).

Las políticas institucionales no solo podrían requerir una actualización, sino también un mejoramiento en las capacidades internas para su divulgación y manejo por parte de quienes tienen la responsabilidad de atender a esta población. Las infracciones que

ha identificado la Sala Constitucional coinciden con incumplimiento a las disposiciones previstas en las políticas que ha emitido la institución para esos efectos.

En el proceso de análisis de esta jurisprudencia, también fue posible identificar que la Sala Constitucional referencia en muy pocas ocasiones la Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada. El principal texto normativo de respaldo es la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y las disposiciones convencionales específicas que aplican a la protección de personas migrantes, refugiadas y en condición de movilidad.

Un último aspecto revisado en este análisis de jurisprudencia consistió en el control constitucional que ha realizado recientemente la Sala Constitucional sobre normas específicas que tutelan derechos de la población migrante y refugiada. Se identificó que la justicia constitucional es un importante medio de acceso a la justicia para la población migrante y refugiada; sin embargo, también es cierto que la jurisprudencia disponible hasta ahora presenta desafíos para fortalecer su enfoque proteccionista en beneficio de estas personas.

Desde el año 2022, el Poder Ejecutivo reformó varias disposiciones reglamentarias que fueron impugnadas ante la Sala: el artículo 4 del Decreto Ejecutivo n° 43810-MGP, en cuanto reforma del numeral 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, y el artículo 4, inciso f), del Decreto Ejecutivo n° 43809.

La reforma ocasionó que las personas recurrieran ante la Sala Constitucional por la vía del recurso de hábeas corpus, denunciando que se trataba de una norma que impedía su movilidad por el único hecho de ser solicitantes de refugio o en condición de refugiados. Individualmente, la Sala había declarado la inaplicación de la reforma sobre los casos en específico que, a través del recurso de hábeas corpus, habían solicitado una respuesta judicial a esa dificultad:

“Ciertamente, esta Sala, por la vía de hábeas corpus, conoció reclamos de solicitantes de refugio quienes alegaron la restricción ilegítima de su libertad de tránsito, con fundamento en la disposición que ahora se analiza, artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformado por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 43810. En un conjunto de sentencias¹⁴, la mayoría de la Sala declaró la infracción

14 Por ejemplo, la sentencia n° 2023-003439 de las 9:20 horas del 14 de febrero de 2023, reiterada en sentencias n° 2023-003605 de las 09:30 horas de 15 de febrero, n° 2023-003982 de las 14:26 horas del 17 de febrero, n° 2023-003983 de las 14:27 horas del 17 de febrero, n° 2023-003978 de las 14:22 horas del 17 de febrero, n° 2023-003984 de las 14:28 horas del 17 de febrero, n° 2023-003985 de las 14: 29 horas del 17 de febrero, n° 2023-004793 de las 9:45 horas del 28 de febrero, n° 2023004901 de las 9:45 horas del 1 de marzo, todas del 2023, entre otras.

a los derechos fundamentales del tutelado y dispuso la inaplicación del artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformado por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 43810” (Sala Constitucional, 2023).

En esas sentencias, el órgano constitucional hizo mención a un posible rechazo de los reclamos por la vía de hábeas corpus, con el propósito de exigirle a las personas que, en su lugar, debían interponer la acción de inconstitucionalidad. No obstante, en esos casos existió criterio de mayoría para acoger la pretensión por la vía del recurso. A través del voto n° 21440-2023, la Sala declaró inconstitucional la reforma y dejó sin efecto la restricción que le alcanzaba a estas personas para salir del país.

En resumen, las respuestas de la justicia constitucional como vía idónea para el acceso a la justicia tienen tonos distintos cuando se trata de la protección de estas personas. Aunque la Sala Constitucional históricamente ofreció respuestas expeditas ante la mora administrativa en la Dirección General de Migración y Extranjería, recientes resoluciones han trasladado estas controversias a la jurisdicción contenciosa administrativa. Este cambio agrava la situación de las personas migrantes, quienes enfrentan procesos más largos, costos asociados a la representación legal y un acceso limitado a soluciones inmediatas. Frente las crudas realidades de vulnerabilidad socioeconómica que enfrenta esta población, la remisión de los procesos a la vía contencioso administrativo dificulta aún más su acceso a la justicia.

Tratándose de la tutela por obstáculos en el acceso a la justicia, se identificó la intervención de la justicia constitucional, como en los casos donde no se facilita la emisión de constancias, la prestación de servicios diferenciados en juzgados o la falta de mecanismos claros para asegurar el acceso a intérpretes competentes. Estas situaciones reflejan la necesidad de fortalecer las políticas internas del Poder Judicial y su implementación efectiva para eliminar barreras estructurales que están principalmente asociadas al dominio que podría tener el personal judicial de estas disposiciones.

Y, por último, la reciente intervención de la Sala Constitucional para inaplicar disposiciones reglamentarias que restringían la movilidad de personas refugiadas refleja la importancia del control constitucional como salvaguarda de derechos. Sin embargo, la dependencia de recursos individuales para atender estas problemáticas resalta la necesidad de acciones más proactivas y generales en defensa de esta población, considerando las dificultades socioeconómicas frente a la exigibilidad de las formalidades en procesos como el contencioso administrativo.

Conclusiones

Desde hace más de una década, el Poder Judicial mantiene un dinamismo en la creación de instrumentos y medidas que garanticen el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada. Para eso ha generado desde un documento de política institucional hasta directrices específicas, manuales, circulares y capacitaciones del tema.

Entre los hallazgos del estudio se encuentra la necesidad de que los fundamentos y respaldos jurídicos que han permitido la emisión de políticas para el acceso a la justicia de esta población puedan actualizarse, a partir de las más recientes disposiciones de derecho internacional para que las prácticas en los despachos judiciales se apeguen a los parámetros de convencionalidad en materia de derechos humanos.

Por otro lado, se concluyó que las medidas no siempre están acompañadas de la logística y los recursos que permitan su difusión e implementación. Para dar un ejemplo concreto, la habilitación prevista en la PIMR para que las personas juzgadoras visiten los territorios y realicen diligencias judiciales fuera del despacho no se cumple; es decir, llevar las audiencias a las comunidades en donde se ubica la población migrante y refugiada. En el proceso de investigación fue posible conocer la experiencia de una autoridad jurisdiccional que incorpora en su agenda de trabajo este tipo de prácticas; sin embargo, no siempre existen vehículos disponibles o, cuando se encuentran a disposición del despacho, un mismo vehículo realiza una gira con múltiples personas que, a su vez, tienen agendas separadas. Es decir, se optimiza el uso de este recurso, aprovechándolo para realizar más de una diligencia por gira. En otros despachos el recurso no está disponible; y, también, se encontraron realidades de oficinas judiciales en las que este tipo de prácticas no se realizan del todo.

Otro ejemplo concreto es el fondo de ayudas económicas para testigos, imputados y ofendidos de escasos recursos económicos, el cual representa un potencial importante para apoyar a la población migrante y refugiada en las diligencias de sus procesos. Pero el trámite administrativo que se debe realizar impide que el acceso a esos recursos se materialice de forma ágil y oportuna. En ese sentido, cuando se ha superado la tramitología, es posible que ya se hubiese llevado a cabo la diligencia judicial a la que debía asistir la persona migrante o refugiada. Cuando se consultó a las personas servidoras judiciales sobre propuestas para mejorar esta situación, las principales recomendaciones se enfocaron en descentralizar los procedimientos administrativos que actualmente se requieren para brindar estos recursos a las personas beneficiarias.

En esta dinámica, el Poder Judicial se interrelaciona con el conjunto de actores nacionales e internacionales que tratan esta temática. Además, participa en diversas instancias interinstitucionales que amplían el enfoque de acceso a la justicia. Si bien la PIMR involucra en sus líneas de acción la necesidad de articular con otras instituciones externas al Poder Judicial, en algunos de los despachos judiciales entrevistados fue posible identificar que esos vínculos ocurren en la práctica y que favorecen los derechos de estas personas, pero también se obtuvo como hallazgo que tal circunstancia está ausente en otras oficinas judiciales. No solo se carece de articulación institucional porque los Juzgados omiten activar la coordinación con otros actores externos, sino también porque esas instituciones podrían desconocer sobre la existencia de la PIMR en la que se les involucra.

Los relatos de las personas entrevistadas en despachos judiciales también resaltaron el carácter interseccional de las vulnerabilidades que enfrenta la población migrante y refugiada. Frente a ello, destaca que el hecho de que se cuente con una instancia como la Subcomisión del mismo nombre, conformada de manera mixta por jerarcas de la institución y representantes de organismos especializados y sociedad civil.

Al entrevistar personal judicial en los distintos despachos, se identificó que la institución aún no cuenta con una forma estandarizada para que la persona juzgadora sea advertida sobre la existencia de interviniente con estas características de movilidad en el expediente judicial; y, en consecuencia, priorice su atención. En algunos despachos se recurre a prácticas internas, como la señalización diferenciada de estos expedientes a través de papeles o colores distintos en la carátula. Aunque sí existen condiciones a nivel de sistema para identificar si las partes son extranjeras, la PIMR presenta retos de implementación sobre esta línea de acción, específicamente cuando se trata de identificar los procesos judiciales para este tipo de poblaciones migrantes o refugiadas en específico.

En el proceso de investigación se identificó que las personas entrevistadas del personal judicial conocían parcialmente sobre la existencia de mecanismos, disposiciones y normas específicas del Poder Judicial sobre acceso a la justicia para esta población. No se trata de un conocimiento generalizado, pues en algunos despachos judiciales sabían en menor medida que otros sobre los nombres de estas políticas, así como sus alcances y procedimientos de aplicación. Tómese en cuenta que las oficinas visitadas corresponden a territorios con alta concentración de población migrante.

En suma, el sistema de administración de justicia costarricense cuenta con herramientas, tanto legales

como en políticas e iniciativas públicas, que le han construido un ambiente propicio para la protección del derecho de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada. Sin embargo, pesan importantes desafíos para superar algunas barreras estructurales para implementar esas leyes y medidas, y tutelar de una mejor manera algunas de las situaciones propias de la vulnerabilidad multidimensional que vive este grupo humano, y que requieren de mejores capacidades de protección, un abordaje interinstitucional e intersectorial y medios ágiles de canalización de sus requerimientos y de resolución pronta y oportuna de sus necesidades, en el marco del respeto de sus derechos humanos.

Recomendaciones generales

Con el propósito de brindar hallazgos entre las dinámicas evidenciadas en estos despachos y la formulación actual de estas disposiciones, el estudio abarcó un análisis sobre oportunidades de mejora para garantizar el acceso a la justicia. A continuación, se presentan algunas recomendaciones derivadas del ejercicio de este capítulo.

Definición del alcance: los derechos humanos son universales y son inherentes a todo ser humano sin importar su condición o situación migratoria, solicitantes de refugio o asilo y refugiados, desplazados internos, trabajadores migrantes, migrantes en tránsito, apátridas y víctimas de trata de personas. Esta universalidad implica que los derechos no están limitados a un territorio específico, sino que acompañan a las personas allí donde vayan. Al moverse con las personas, los derechos humanos actúan como una red de protección frente a posibles abusos y discriminaciones, incluso en contextos donde las leyes locales puedan ser deficientes o restrictivas. Así, los derechos humanos deben fungir como un hilo conductor de la red de protección reconocido en los instrumentos internos del Poder Judicial, resaltando los distintos enfoques de género, mujeres, indígenas, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y personas LGBTI.

Divulgación: complementar el mecanismo de correo institucional para mejorar la efectividad en los procedimientos de información y divulgación internos de las entidades vinculadas: concentrar en un día por trimestre o semana al año. También, aprovechar espacios de difusión en los circuitos (como pizarras y pantallas), divulgar material impreso y por medio de *WhatsApp* a población migrante y refugiada. Se puede generar una circular de carácter general que agru-

pe todos los instrumentos a manera de recordatorio, para que se refresque el conocimiento y la vigencia de los mismos. Un enfoque de difusión que atrae mucha atención y es más pedagógico es “contar historias de éxito” de personas migrantes que hayan tenido una respuesta positiva del Poder Judicial, para generar un efecto de “boca en boca”.

Capacitación: el personal judicial manifestó la necesidad de contar con más capacitación y actualización sobre los procedimientos para atender a la población migrante y refugiada, preferiblemente presencial y enfocada. Igualmente, capacitación e inducción continua al personal judicial con enfoque territorial en áreas de alta presencia de población en movilidad, con modalidades de capacitación híbrida, y que involucre a todos los actores aliados en la capacitación. Además, que el material integre distintos documentos, directrices, circulares, normativa, convenciones y otros relevantes.

Resulta valiosa la evaluación del curso “Aspectos generales del estatus de refugio y el riesgo de apatridia” puesto que contiene ejemplos y sugerencias específicas para su revisión y mejora (Espinoza, 2024). Entre ellas mejorar el formato del curso y su forma de evaluación, incorporar más casos de estudios, ampliar el contenido con temas de la Ley de Migración y Extranjería, el derecho al trabajo de las personas refugiadas, y personas menores de edad migrantes en conflicto con la ley. Sobre todo, se hace un llamado para que esta temática se siga promoviendo con un mayor alcance (Espinoza, 2024).

Organización o logística: hacer más expedito el procedimiento del fondo para víctimas y testigos. Establecer que los horarios accesibles previstos en la PIMR se ajusten a las necesidades de la población por sus condiciones particulares, sea de tránsito o de empleo. Señalar los mecanismos al alcance de la judicatura para llevar las audiencias a los territorios.

Datos y seguimiento: incluir la categoría de personas migrantes o refugiadas en los sistemas de gestión, según las categorías contenidas en las leyes y la política: migrante, refugiado, apátrida y los demás definidos en esos instrumentos. Brindar un reporte anual del Subproceso de Estadísticas sobre personas sin documento de ID, no nacionales, sobre tipo de denuncia, respuesta del PJ. Realizar alianzas con ONGs y organismos internacionales para documentar y registrar casos de violaciones al derecho de acceso a la justicia.

Alianzas: Incluir en los procedimientos cuáles son los mecanismos concretos para la articulación con otras instituciones (PANI, Inamu, CCSS, DGME). Infor-

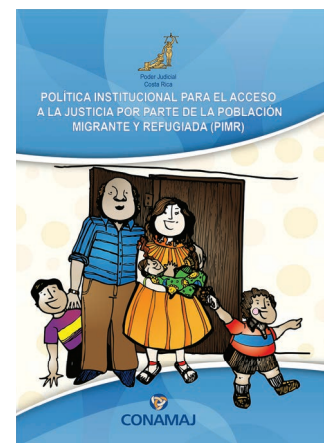
mar por medio de otras instituciones la disponibilidad de servicios de acceso a la justicia para la población. Formalizar las alianzas que ocurren en la práctica, por ejemplo, con Fuerza Pública.

Recomendaciones específicas para las principales medidas de acceso a la justicia de población migrante y refugiada

Con respecto a la Política Institucional para el Acceso a la Justicia de Población Migrante y Refugiada (PIMR), es necesario revisar su contenido para actualizarla conforme a las realidades de la movilidad humana del país y la región, y que además responda a reformas legales surgidas desde su emisión (por ejemplo, en materia laboral). Se identificó que los principios orientadores y fundamentales de esta disposición se basan en los “Lineamientos Regionales para la protección de los Derechos Humanos de los migrantes” que fueron emitidos en el año 2002. Desde ese entonces, no solo han cambiado las realidades y las dinámicas de flujos asociados a la migración y el refugio, sino que también se han presentado nuevos tipos de necesidades y demandas por parte de esta población cuando se trata de acceder a las instituciones de justicia.

La recomendación en este aspecto es actualizar los principios orientadores de esta política medular, incluyendo otros como el principio de no revictimización y la sensibilización de una tutela con perspectiva de género, así como el principio de informalidad que podría tener un importante impacto en el acceso a la justicia y que se ha consolidado desde la jurisprudencia constitucional.

La Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitió la resolución 04/19 del año 2019, que corresponde a los *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de persona*. Adicionalmente, el informe del Relator de las Naciones Unidas sobre las personas migrantes relativo al acceso a la justicia caracteriza este derecho a profundidad. Estos son instrumentos actualizados, que incluso incorporan principios aplicables a otras entidades, más allá del Poder Judicial, como es el caso de la obli-



gación de una coordinación interinstitucional.

Frente a la interseccionalidad de vulnerabilidades, es vital que la PIMR amplíe la tutela actual de población con necesidades específicas (personas con discapacidad, menores de edad y adultas mayores, mujeres embarazadas, personas enfermas) hacia otras categorías que también podrían presentar riesgos en la protección efectiva de sus derechos y estigmatizadas por manifestaciones de violencia. Este es un parámetro incluido a nivel internacional en los Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de persona, y podría analizarse la posibilidad de proteger con mayor prioridad a quienes han sido víctimas de violencia sexual, así como las personas discriminadas por motivos de orientación o identidad de género. Aunque esta es una recomendación sobre la PIMR, su consideración y aplicabilidad puede expandirse a los ámbitos de las demás disposiciones que emite el Poder Judicial en esta materia.

Para mejorar el trabajo interinstitucional se recomienda incluir entre los ejes de acción y las estrategias de difusión a las instituciones ajenas al Poder Judicial que pueden brindar apoyo y colaboración para el acceso a la justicia de estas personas. A modo de ejemplo, en uno de los despachos se manifestó la experiencia favorecedora que se obtiene cuando una persona presenta un domicilio lejano (lo cual le imposibilita acudir a la audiencia judicial o porque no existe servicio de transporte público) y se le coordina una disponibilidad de transporte en la ruta que tenía agendada la Fuerza Pública de esa comunidad. Otras experiencias favorecedoras se asocian a la articulación que se realiza desde el Poder Judicial para que se remita a la persona a la CCSS cuando requiere de atención médica o al PANI cuando se trata de afectación a personas menores de edad.

La línea de acción a) de esta política que se denomina “Investigación”, establece la necesidad de que el Subproceso de Estadística de la Dirección de Planificación implemente indicadores en los sistemas de información que permitan la trazabilidad y el levantamiento de datos sobre las necesidades de acceso a la justicia para esta población. Por ese motivo, una de las recomendaciones es brindar seguimiento a la labor que otras oficinas del Poder Judicial tienen y pueden contribuir para materializar este tipo de acciones en la realidad práctica de los despachos. La sistematización de datos actualizados también le permitiría a la institución conocer de forma más precisa las necesidades de acceso a la justicia que presenta la población migrante y refugiada, los servicios de mayor demanda y los ámbitos territoriales con

más requerimiento de atención.

En esta misma política se establecen dos acciones concretas que, a través del proceso de investigación, reflejaron dificultades para su implementación. La primera se trata del fondo para testigos y víctimas, el cual cuenta con recursos para apoyar a la movilización de personas que requieren, por ejemplo, acudir a una audiencia y que no cuentan con dinero para asistir. Los relatos de las personas entrevistadas, principalmente de quienes ocupan cargos de Coordinador(a) Judicial en el respectivo despacho, señalan que esto es difícil de implementar debido a la centralización de esos recursos. Por ello, se recomienda una revisión a nivel interno que valore la posible simplificación de trámites a los que deben enfrentarse los despachos judiciales para brindar el apoyo de este fondo a las personas que lo requieren.

El segundo aspecto por señalar, también asociado a recursos, es la habilitación prevista en la PIMR para que las personas juzgadoras visiten los territorios y realicen diligencias judiciales fuera del despacho; sin embargo, el principal desafío a superar a nivel institucional es la disponibilidad de los recursos para dar continuidad a tales visitas. Por ello, se recomienda incorporar en la política o en acciones de implementación específicas sobre esta medida, la posibilidad de que existan unidades de transporte para que las juezas y los jueces puedan materializar la habilitación prevista en la PIMR. Esta medida tendría un alto potencial, pues representaría la oportunidad de superar los obstáculos geográficos y socio económicos que, en la mayoría de las ocasiones, impide a la población migrante y refugiada acudir a las oficinas del Poder Judicial. También debe ir acompañada de un mecanismo que establezca la exigencia de llevar a cabo estas prácticas, pues incluso teniendo la disponibilidad de los recursos podría no tener efecto si se carece de interés de la persona juzgadora para aprovecharlos.

Para las siguientes disposiciones del Poder Judicial, se destaca como desafío la falta de aplicación debido al desconocimiento de su existencia y alcance. Por ello, se recomienda llevar a cabo un proceso de revisión y actualización de su contenido, así como incluirlas en la PIMR. Asimismo, se sugiere emitir un recordatorio o “circular general” que reafirme su vigencia y la obligatoriedad de su aplicación por parte de los servidores judiciales, hasta que se realicen las reformas pertinentes. Cabe destacar que varias de estas directrices fueron emitidas hace casi una década, por lo que es necesario reiterar su vigencia y obligatoriedad.

Además, se identificaron las siguientes oportunidades de mejora para cada una de las siguientes disposiciones:

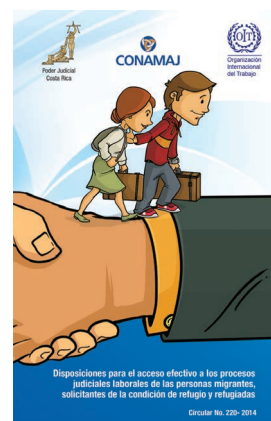
Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas (acuerdo del Consejo Superior nº 35-2013; Poder Judicial, 2013).

Este acuerdo presenta dificultades parciales de implementación, pues en la práctica se identificaron despachos judiciales que no prestan el servicio de acceso a la justicia sin un documento de identidad formal, válido o vigente. La principal recomendación sería establecer mecanismos para que el personal judicial conozca de primera mano los alcances de este acuerdo, así como la posibilidad de que su contenido se incluya en la PIMR (la cual es de uso más común y frecuente) y en cualquier otra disposición que facilite su divulgación y aplicabilidad.



Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas (circular nº 220-2014; Poder Judicial, 2014).

Este lineamiento amerita una revisión exhaustiva ya que se redactó de previo a la entrada en vigor de la nueva legislación laboral, la cual establece fueros de protección especial en casos de discriminación, entre otras disposiciones que pueden ser aplicables a la población migrante y refugiada. En el proceso de investigación se identificó que, si bien algunas de las personas juzgadoras habían recibido en algún momento capacitación sobre acceso a la justicia para población migrante y refugiada, el escenario es distinto cuando se trata del personal técnico que atiende en ventanilla a dicha población. En su mayoría, manifestaron no haber recibido capacitación o haberlo hecho hace mucho tiempo. Por ello, se recomienda que, en los procesos asociados a la actualización y la capacitación sobre este tema, se involucre a las personas manifestadoras, al personal técnico judicial e incluso a oficiales de seguridad, pues son la primera línea de atención y orientación frente a las personas usuarias.

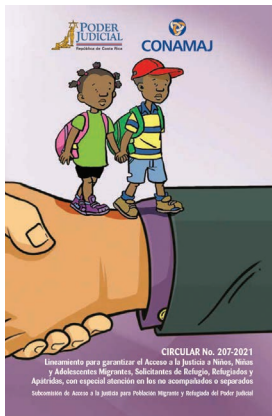


Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería no. 8764 (acuerdo del Consejo Superior 39-16; Poder Judicial, 2016).

La habilitación prevista en el artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería es extender una categoría especial a las personas migrantes o refugiadas que se encuentran involucradas en un proceso judicial y cuya permanencia en el país se requiere para la terminación de esa diligencia. En este estudio se identificó que su implementación se enfrenta a dos retos: las personas juzgadoras, en su mayoría, señalaron desconocer la existencia de esta previsión. El segundo obstáculo es que, a pesar de que se otorgue esta categoría especial con base en una orden judicial, la DGME cobra el monto ordinario por este tipo de servicios, por lo que resulta de poca efectividad cuando se trata población económicamente vulnerable.

A modo de recomendación, es vital que se incorporen los alcances de este lineamiento en la PIMR o en instrumentos institucionales que amplifiquen su difusión entre jueces y juezas, como personas clave para implementarlo. Esto debería ir de la mano con un sistema de registro que permita a la institución conocer en qué medida se aplica, en cuáles ámbitos y materias es de uso más común, así como en cuáles territorios hay mayor implementación del mecanismo. Por otra parte, se requiere la articulación desde la DGME para valorar posibilidades de una tarifa diferenciada, disminuida o exenta en los rubros de esta categoría migratoria especial. Lo anterior, tomando en cuenta que se emite por disposición de orden judicial.





Lineamiento para garantizar el Acceso a la Justicia a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes, Solicitantes de Refugio, Refugiados y Apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados (circular n° 207-2021; Poder Judicial, 2021).

La política permite adaptar espacios físicos amigables para las personas menores de edad, pero se presentan dificultades de recursos en la práctica para gestionar estos espacios. Además, el identificador en el expediente de persona menor de edad (PME) no señala si existe alguna condición de migración o refugio. Por último, se requieren acciones en el día a día que permitan el seguimiento a este tipo de expedientes en los despachos.

Metodología

Para hacer la valoración del cumplimiento del derecho de acceso a la justicia para la población migrante y refugiada, se utilizaron tres tipos de investigación, que combina la sistematización e inventario de medidas, con técnicas de indagación con actores clave y mecanismos de consulta diversos con enfoque cualitativo (diagrama 6.4).

El componente de sistematización de medidas combinó una extensa búsqueda documental y de registros oficiales del Poder Judicial, para inventariar las acciones dirigidas a la población migrante y refugiada, dada la carencia de un archivo unificado en esta materia. El proceso y definición del concepto utilizado se detalla en el recuadro 6.4.

No se contaba con datos sobre la aplicación de las medidas, sus efectos o la necesidad de mejoras y actualizaciones. Por ello, un segundo componente es el uso de técnicas cualitativas de recolección de información, para examinar el nivel de cumplimiento. En concreto se utilizó la técnica de entrevista a profundidad y los talleres de consulta con actores involucrados directamente en este tema. Estas dos técnicas cualitativas se

reconocen y se utilizan ampliamente en la academia como potentes medios para recabar datos detallados (microdatos) y darles el significado subjetivo que le otorgan las personas (su vivencia), quienes son la fuente de información directa y cuyas expresiones son válidas para extraer conclusiones rigurosas. Estas técnicas de investigación no pretenden una generalización al conglomerado judicial, ni requiere de cantidades representativas o proporcionales del personal judicial. La entrevista es el único medio en el estudio de organizaciones que permite examinar cómo los lineamientos orales o escritos funcionan dentro de la práctica sociocultural.

Las personas entrevistadas y las que participaron en los talleres fueron seleccionadas por una serie de criterios y perfiles de interés para el estudio, pues constituyen actores que tienen contacto directo y experiencia con temas de acceso a la justicia para población migrante. Se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas a personal de la judicatura y auxiliar de justicia que labora en despachos judiciales mixtos, contravencionales, penales y laborales, ubicados en las localidades de La Cruz, Liberia, Upala, Tarrazú, Pavas, Limón y Puntarenas (mapa 6.1).

La selección territorial estuvo a cargo de la Conamaj, para incluir despachos judiciales con realidades diferenciadas en cuanto a las características de los flujos migratorios a los que se enfrenta. Se seleccionó el Juzgado Contravencional de La Cruz, la Defensa Pública de Liberia, el Juzgado Mixto de Upala, la Defensa Pública de Upala, el Juzgado Contravencional de Tarrazú, la Defensa Pública de Tarrazú, el Juzgado Penal de Pavas, el Juzgado de Trabajo de Limón, el Juzgado de Trabajo de Corredores, y la Defensa Pública de Corredores. Además, se aplicó un cuestionario sobre valoraciones del personal judicial en materia de acceso a la justicia y áreas de riesgo de tutela efectiva de derecho para las personas migrantes y refugiadas.

Finalmente, se realizaron talleres con organizaciones sociales del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada y la Subcomisión para el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas, bajo un diseño participativo de valoración y generación de propuestas para desarrollar recomendaciones específicas para la revisión, mejora y actualización de los instrumentos existentes en el Poder Judicial para atender a la población migrante. El manual metodológico y los cuestionarios utilizados se pueden consultar en la página web del PEN.

Por último, el capítulo comprende un análisis de la jurisprudencia de la Sala Constitucional que busca señalar los principales argumentos jurídicos que utiliza este tribunal cuando se trata del derecho de acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas.

Diagrama 6.4

Resumen de la metodología



Entrevistas en despachos judiciales

17
Personas juzgadoras,
defensoras o técnicas



Cuestionarios en línea de autopercepción



Inventario de medidas institucionales 2010-2024

264
Decisiones o acuerdos formales



Análisis de jurisprudencia constitucional 1989-2024



Talleres de consulta con Foro y Subcomisión

▮ **Recuadro 6.4**

Sobre el inventario de medidas del Poder Judicial relacionada con la población migrante y refugiada

Las principales políticas y lineamientos del Poder Judicial dirigidas a la población migrante y refugiada están recopiladas en la página *web* de la Subcomisión sobre esta temática. Se contabilizaron 264 medidas, provenientes de 128 documentos distintos revisados manualmente (cuadro 6.4).

Se construyó un manual metodológico que explica el significado de las variables y categorías que conforma el inventario de medidas judiciales en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas 2010-2024, elaborado por el Programa Estado de la Nación en el marco del proceso de investigación del presente *Informe Estado de la Justicia* (2025). Se clarifican para contar con un registro que permita un uso extensivo y exhaustivo de las mismas.

En este estudio se entiende por “medida” una acción o tarea específica generada por órganos judiciales encargados del tema. No necesariamente implica un acto administrativo de acatamiento obligatorio, pues ello excluiría una serie de esfuerzos colaborativos y voluntarios que se realizan a nivel interno en el Poder Judicial. Así, se define de manera amplia el concepto de “medida” para abarcar acuerdos, resoluciones desde órganos formales, así como también intervenciones como la creación de herramientas, campañas o anuncios informativos que haya emitido para garantizar el acceso a la justicia para población migrante y refugiada (Poder Judicial, 2010). Las medidas identificadas están registradas en la *Política Institucional para el Acceso a la Justicia de Población Migrante y Refugiada* (PIMR), directrices, circulares relacionadas; todos estos archivos son fuentes oficiales.

La unidad de análisis son las medidas, entendidas como acciones realizadas por las oficinas judiciales relacionadas con el acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas durante el período 2010-2024. De este modo, la política institucional no se cuenta como una acción si no que se contabilizan todas las medidas específicas que esta contiene. La base de datos se construyó a partir de los documentos oficiales disponibles en la página *web* de la Subcomisión para el Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas¹⁵, así como otras disposiciones vinculadas a las políticas de acceso¹⁶ disponibles en la plataforma NEXUS.

Una vez que los 128 documentos fueron analizados se clasificaron las 264 medidas por el efecto alto, medio o bajo. Para determinar el tipo de efecto se siguió como criterio la afectación de la medida sobre las personas y comunidades en cuanto al acceso a los procesos judiciales. El cuadro 6.5 detalla los tipos de efecto y su definición, así como los ejemplos de medidas correspondientes a cada tipo.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para la descripción del contexto migratorio el estudio utiliza, entre otras fuentes, los siguientes estudios del *Séptimo Informe Estado de la Región Centroamericana* (2025) del Programa Estado de la Nación, Feldmann y Sturino (2024), Alfaro y Brenes (2024) y Guzmán (2024), que pueden consultarse en www.estadonacion.or.cr

▮ **Cuadro 6.4**

Cantidad de documentos revisados del Poder Judicial en materia de acceso a la justicia de la población migrante y refugiada, según tipo de documento

Tipo de documento	Cantidad
Disposiciones vinculadas a las políticas de acceso	75
Actas	23
Campañas y materiales informativos	13
Circulares	8
Políticas de acceso	5
Informes	4
Total	128

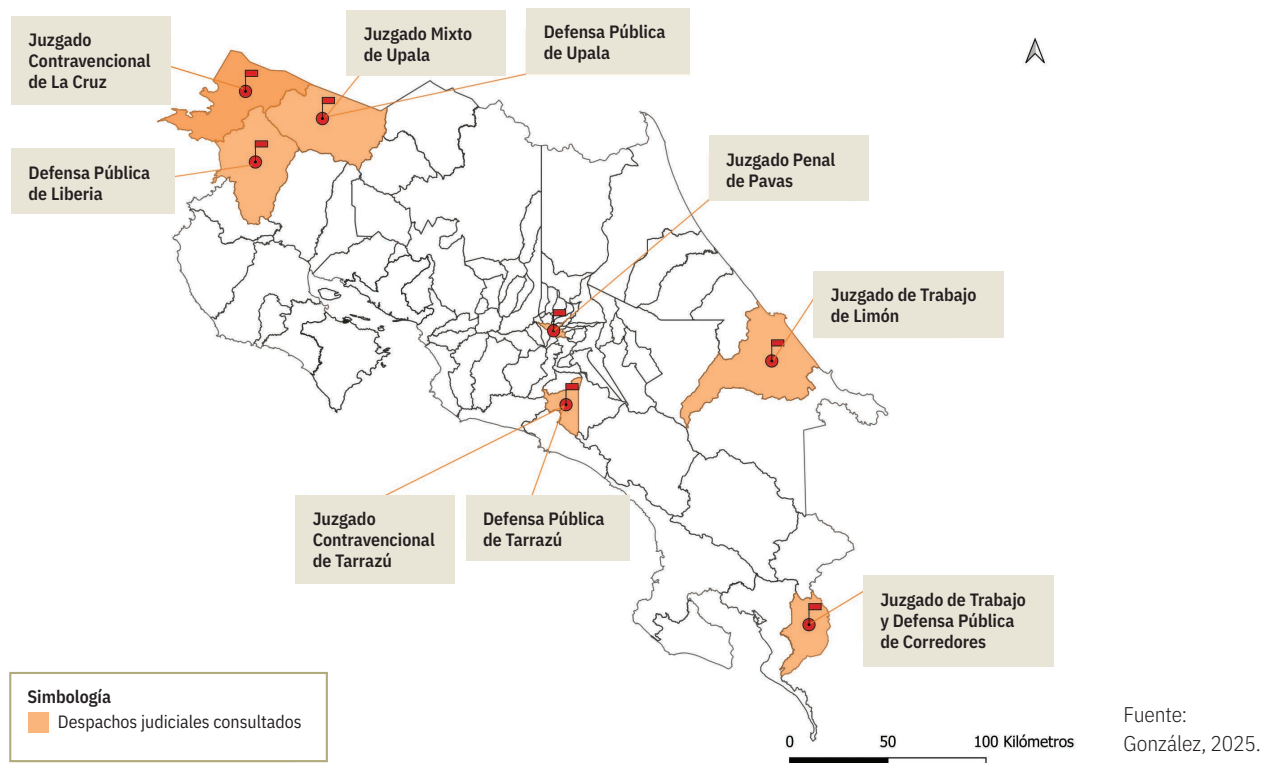
Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025b.

15 Para más información, véase <https://bit.ly/4lSb5kJ>

16 Se identifican cinco políticas de acceso: Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada; Validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas; Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas; Lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94 inciso 5 de la Ley General de Migración y Extranjería (n° 8764); y Lineamiento para garantizar el acceso a la justicia a niños, niñas y adolescentes migrantes, solicitantes de refugio, refugiados y apátridas, con especial atención en los no acompañados o separados.

Mapa 6.1

Despachos judiciales consultados sobre la aplicación de las principales medidas para la población migrante y refugiada



Cuadro 6.5

Tipo de efecto y ejemplos de las medidas judiciales en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas

Tipo de efecto sobre el acceso a la justicia	Definición	Ejemplos
Alto	Medidas con efectos directos y permanentes sobre las personas migrantes y refugiadas relacionadas con el proceso del derecho de acceso a la justicia (función jurisdiccional).	Atención a personas migrantes y refugiadas para materialización de sus derechos, interpretaciones legales o determinación de responsabilidades vinculadas al acceso a la justicia.
Medio	Medidas administrativas y operativas con efectos sobre las entidades y el funcionariado público, pueden ser de carácter general que impacten este tema (no directamente diseñadas para el tema), con una vigencia estable en el tiempo.	Virtualización de trámites y servicios, capacitaciones, gestión del personal y mesas de diálogo.
Bajo	Medidas administrativas puntuales (discontinuas) vinculadas a personas migrantes y refugiadas, sin que estén estrechamente relacionados al acceso a la justicia; o medidas con efectos no identificados.	Campañas y materiales informativos y otros.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEN, 2025b.

Créditos

Investigadores principales y borrador de capítulo:

Evelyn Villarreal Fernández, José Mario Achoy Sánchez y Karlissa Calderón Zúñiga.

Asistencia de investigación:

Katherine Araya Ballesterero.

Edición técnica:

Evelyn Villarreal Fernández y Leonardo Merino Trejos.

Actualización y procesamiento de datos:

José Mario Achoy Sánchez, Katherine Araya Ballesterero, Javier Bogantes Retana, y Karlissa Calderón Zúñiga.

Visualización de datos y gráficos:

Javier Bogantes Retana, José Mario Achoy Sánchez y Karlissa Calderón Zúñiga.

Contribuciones especiales:

El recuadro 6.3 fue elaborado por Lorena Lévano y Carlos Muñoz (Banco Mundial). El mapa 6.1 fue preparado por Vladimir González.

Bases de datos:

Base de datos de medidas en materia de acceso a la justicia a personas migrantes y refugiadas, construida por Erickson Molina Rodríguez y Robert Montero Chacón.

Lectores críticos:

Byron Cárdenas Velásquez, Sara Castillo Vargas, Daniela Guevara Walker, Andrea Hidalgo Saborío y Tatiana Mora Rodríguez.

Participantes en los talleres de consulta:

Andrea Hidalgo, Andrea Ospina, Byron Cárdenas, Catalina Espinoza, Cherelin Ramos, Daniela Guevara, Dayana Acevedo, Fiorela Salas, Gabriel Salas, José Mario Achoy, Karlissa Calderón, Luis Antonio González, Greivin País, Ileana Jiménez, Isabel Chacón, Jilma Ruiz, José Marlon Espinoza, Julio Aragón, Marcia Aguiluz, María Eugenia Vásquez, María Lourdes Ehandi, Melissa Benavides, Natalia María Rodríguez, Nicolás Boeglin, Olinda Rosa Bravo, Oyorvi de Los Ángeles Acosta, Pamela Salazar, Rafael Semeraro, Rebeca Guardia, Rocío Ruiz, Sara Castillo, Sonia Navarro, Tatiana Mora, Yasuri Potoy.

