

NOTA POLÍTICA PÚBLICA

**MARCO LEGAL NACIONAL
E INTERNACIONAL
SOBRE LOS DERECHOS Y LA
DEFENSA DE LA NIÑEZ EN
COSTA RICA**



MARCO LEGAL NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS Y LA DEFENSA DE LA NIÑEZ EN COSTA RICA

La protección de los derechos de la niñez en Costa Rica constituye una obligación jurídica derivada de compromisos constitucionales, legales e internacionales. El Estado dispone de un marco normativo que respalda el derecho de niños, niñas y adolescentes a mantener vínculos afectivos con sus referentes familiares, incluso cuando estos se encuentran privados de libertad.

La Constitución Política establece en su artículo 51 que “el Estado protegerá a la madre, al niño, al anciano y al enfermo desvalido”, lo que implica un deber reforzado de protección hacia la niñez y sirve de base para el desarrollo de legislación específica.

En el plano nacional, el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) establece en su artículo 4 que el interés superior de la niñez debe guiar toda interpretación y aplicación normativa, y en el 5 que las autoridades tienen el deber de garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las personas menores de edad, en condiciones de igualdad y sin discriminación. El artículo 14 enfatiza que todo niño o niña tiene derecho a la convivencia familiar y a mantener relaciones personales con sus progenitores, “aun cuando se encuentren separados”, y el artículo 101 faculta al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para intervenir ante vulneraciones institucionales a este derecho.

A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por Costa Rica mediante la Ley N.º 7184 de 1990, es el instrumento jurídico más completo en materia de protección infantil. Su artículo 3.1 establece que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todas las decisiones que le afecten, y el artículo 9 obliga a los Estados a garantizar que no sean separados de sus padres contra su voluntad. Asimismo, reconoce su derecho a mantener contacto regular y directo con ambos progenitores, salvo que ello atente contra su bienestar (CDN, 1989, art. 9.3).

Las Reglas de Bangkok, aprobadas mediante la resolución 65/229 de la Asamblea General, subrayan que la maternidad y los vínculos familiares deben considerarse a lo largo de todo el proceso penal. La Regla 2.2 establece que “las medidas de justicia penal deben tomar en cuenta las necesidades de los hijos y dependientes de las reclusas”, y la Regla 28 indica que “las mujeres encarceladas deben poder mantener contacto significativo con sus hijos”.

Asimismo, la Observación General N.º 14 del Comité de los Derechos del Niño (2013) refuerza que el principio del interés superior de la niñez no puede ser meramente declarativo: debe estar jurídicamente operativizado, ser verificable y formar parte integral de toda decisión estatal. Cuando exista tensión entre la conveniencia institucional y el bienestar infantil, debe prevalecer jurídicamente el interés superior de la persona menor de edad, incluso por encima de otras prioridades administrativas.

Cualquier medida institucional que limite o impida dicho contacto debe estar debidamente justificada, basada en evidencia y no sustentada en criterios administrativos, logísticos o presupuestarios. Lo contrario constituye una forma de violencia institucional.

SITUACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN COSTA RICA

La niñez y adolescencia en Costa Rica enfrenta múltiples vulneraciones estructurales que comprometen gravemente el ejercicio efectivo de sus derechos, y afectan de manera aún más severa quienes han sido separadas de sus referentes afectivos, por ejemplo por privación de libertad, lo que agrava los riesgos psicosociales.

Según el Décimo Informe del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Proyecto EDNA), elaborado por el Programa de Investigación Interdisciplinaria sobre las Niñeces y las Adolescencias (PRIDENA), más de 142 000 personas menores de 18 años se encuentran fuera del sistema educativo formal, con especial concentración en las regiones Brunca y Chorotega (PRIDENA, 2024).

De forma complementaria, el Noveno Informe del Estado de la Educación advierte que más del 60% del estudiantado de cuarto grado no alcanza los niveles mínimos en lectura y matemáticas. La deserción en secundaria ronda el 20% (Programa Estado de la Nación [PEN], 2023), situación que se vio agravada durante el “apagón educativo” entre 2018 y 2021, cuando se paralizaron programas de apoyo, disminuyó la inversión en infraestructura y se redujeron los servicios psicosociales. La caída del presupuesto a educación —del 7.4% al 5.2% del PIB en seis años— refleja el debilitamiento progresivo del compromiso estatal con los derechos de la niñez (PEN, 2023).

Respecto a la salud mental, el informe EDNA señala un incremento sostenido en los casos de ansiedad, depresión, ideación suicida y conductas autolesivas, con mayor prevalencia en adolescentes mujeres de entre 12 y 17 años (PRIDENA, 2024). Esta crisis está directamente relacionada con contextos de pobreza, violencia intrafamiliar, carencia de espacios recreativos, escaso acompañamiento afectivo y estructuras familiares fragmentadas. A esta situación se suma la incapacidad del sistema de salud pública para brindar una atención adecuada a esta población, especialmente en zonas rurales. Muchos centros educativos carecen de profesionales en orientación o psicopedagogía que puedan realizar una detección temprana y dar seguimiento oportuno (PEN, 2023, p. 20).

Esta emergencia social no es un fenómeno aislado, sino un entramado de violencias estructurales. La niñez y adolescencia costarricense no solo enfrenta sufrimiento emocional y exclusión en el ámbito privado, sino también negligencia, omisiones y discriminación institucional desde el Estado. Según PRIDENA, el 40% de los casos reportados al PANI corresponden a situaciones de negligencia, abandono emocional y violencia institucional manifestada en falta de acceso a servicios esenciales, exclusión del sistema educativo, prácticas policiales discriminatorias y políticas públicas regresivas (PRIDENA, 2024).

EL VÍNCULO COMO DERECHO: IMPACTOS PSICOAFECTIVOS Y VIOLACIONES A LA CORRESPONSABILIDAD PARENTAL

En el caso específico de niños, niñas y adolescentes que mantienen vínculos con personas privadas de libertad, la situación adquiere una gravedad particular. Como advierte Campos (2025), la institucionalidad penitenciaria costarricense ha fracasado en garantizar el derecho de la niñez a sostener relaciones afectivas significativas con sus familiares encarcelados. Actualmente no existen protocolos estables de acompañamiento emocional y la política pública penitenciaria ha tendido a reforzar el aislamiento, en lugar de promover formas respetuosas y supervisadas de contacto.

Desde un enfoque de salud pública, la separación forzada de personas menores de edad de sus referentes afectivos puede desencadenar consecuencias tanto en su salud mental como físico. Como señalan Martínón, Fariña, Corras, Seijo, Souto y Novo (2017), el tiempo transcurrido desde la separación puede agravar las secuelas psicológicas, y la edad en que se produce dicha ruptura influye significativamente en el desarrollo emocional y en la aparición de afecciones somáticas. Las separaciones no acompañadas, especialmente cuando son abruptas, tienen un efecto desestabilizador en el desarrollo integral.

En este contexto, las visitas presenciales a centros penales constituyen un mecanismo fundamental para mantener y fortalecer los lazos afectivos entre personas menores de edad y sus progenitores. Como señalan Techera, Garibotto y Urreta (2012), estas visitas permiten transitar emocionalmente el quiebre que supone la separación desde espacios de expresión afectiva que otorgan sentido a la relación filial, incluso en condiciones adversas. Las consecuencias del encarcelamiento de un progenitor se dan en el plano emocional, pero también en el cognitivo. Diversos estudios indican que niñas y niños con padres privados de libertad pueden experimentar angustia, dificultades de concentración, bajo rendimiento escolar, episodios de agresividad y desmotivación generalizada (Techera, Garibotto y Urreta, 2012).

Frente a esta evidencia, los recientes lineamientos emitidos por el Ministerio de Justicia y Paz (Directriz DVJ-009-04-2025, del Viceministro de Justicia y el Director General de Adaptación Social) introducen restricciones significativas a la posibilidad de contacto entre personas menores de edad y sus padres privados de libertad en módulos de alta contención. Al respecto se presentan dos informes técnicos elaborados por profesionales del Ministerio de Educación Pública (MEP) que documentan el impacto negativo que dichas restricciones han tenido en la vida y el bienestar de niños, niñas y adolescentes.

El primero corresponde a una adolescente que mantenía un vínculo cercano con su padre, y que tras su traslado a un módulo de "Alta Contención", redujo drásticamente el contacto. La joven solía comunicarse diariamente con él, incluso recibía apoyo académico en matemáticas. Sin embargo, a raíz del nuevo régimen, el padre cuenta con apenas diez minutos semanales para realizar llamadas, y debido al horario escolar el contacto se ha vuelto imposible. Según el informe de orientación, este cambio ha afectado notablemente la salud mental de la adolescente, quien ahora muestra desmotivación, desinterés por sus estudios y un marcado deterioro en su desempeño académico.

Un segundo informe psicopedagógico revela el caso de un niño en edad escolar que presenta ansiedad, conductas disruptivas y dificultades escolares cada vez que se interrumpen las visitas. En contraste, cuando logra mantener contacto presencial con su padre se observa mayor estabilidad emocional y concentración y una actitud más positiva hacia el aprendizaje. El informe concluye que el niño atraviesa un proceso de duelo por la ruptura abrupta del vínculo, y que la ausencia de visitas ha tenido un impacto emocional evidente.

Estos informes no son meros relatos anecdóticos, se tratan de valoraciones profesionales fundamentadas en la observación sostenida y el seguimiento personalizado de cada caso. Desde una perspectiva técnica, clínica y pedagógica, dejan en evidencia que el vínculo con el progenitor privado de libertad tiene un valor determinante en la estabilidad emocional y el desarrollo psicosocial de la niñez.

LINEAMIENTOS INCOMPATIBLES CON EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR

Apelar a la “inadecuación” de los espacios penitenciarios como justificación para restringir el contacto entre personas menores de edad y sus progenitores privados de libertad constituye una omisión del deber estatal basada en una lógica injusta e institucionalmente perversa. Como lo afirma la Sala Constitucional en su sentencia N.º 2025-22333, el principio del interés superior de la niñez no debe entenderse como una declaración simbólica, sino como una norma jurídica vinculante, y cualquier restricción que incida en esta población debe estar debidamente motivada, responder a una evaluación individualizada y apegarse a criterios estrictos de necesidad y proporcionalidad. No basta con aludir a falencias estructurales, sino que es obligación del Estado asumir su responsabilidad y reformar las condiciones carcelarias para garantizar visitas dignas y seguras.

En este marco, sostener que los centros de alta contención “no son aptos para menores” contradice frontalmente el mandato constitucional de proteger el desarrollo integral de la niñez. La Sala Constitucional ha sido enfática al afirmar que “la deficiente infraestructura penitenciaria, por sí sola, no puede justificar la afectación de derechos fundamentales de las personas menores de edad, cuya protección demanda medidas afirmativas por parte del Estado” (Sala Constitucional, Sentencia N.º 2025-22333, 2025). Es decir, si el sistema penitenciario no ofrece condiciones adecuadas para ejercer derechos, la solución no puede ser excluir, sino re adaptar los espacios. Este criterio no está aislado, sino que se alinea con lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 7739) y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2024–2036. Todos estos instrumentos coinciden en que el contacto regular con progenitores es un componente esencial para el bienestar emocional, social y psicológico de la niñez. Salvo que exista una amenaza real y comprobada para la integridad de la persona menor de edad, cualquier obstáculo al ejercicio de este derecho constituye una vulneración.

Pese a este robusto marco normativo y jurisprudencial, los Lineamientos para la Valoración de Videollamadas y Visitas Excepcionales para Personas Menores de Edad con Progenitores en el Circuito de Alta Contención, emitidos por el Ministerio de Justicia y Paz, introducen criterios que distorsionan gravemente el enfoque de derechos. Refuerzan una visión adultocéntrica, tecnocrática y estandarizada del abordaje institucional, delegando en los equipos técnicos una potestad excesiva para decidir, con base en valoraciones ambiguas o altamente subjetivas, si una niña, niño o adolescente puede ejercer su derecho a la visita.

Lejos de un simple procedimiento administrativo, el acceso a la visita es, como lo ha demostrado la investigación psicopedagógica y lo ha reconocido la jurisprudencia nacional, una herramienta terapéutica y simbólica indispensable para la estabilidad emocional de la infancia. El carácter regresivo de estas disposiciones se hace aún más evidente al contrastarlas con los principios rectores de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2024-2036, que prioriza la centralidad de la familia como espacio de afecto y socialización primaria, la promoción de vínculos protectores y el fortalecimiento de mecanismos interinstitucionales para garantizar el desarrollo integral. Cortar o condicionar de forma arbitraria estos lazos vulnera directamente los objetivos de dicha política y perpetúa una lógica punitiva que invisibiliza a las infancias vinculadas al sistema penitenciario.

De forma puntual, es importante una valoración de los siguientes lineamientos:

- La persona responsable debe tener instalada la aplicación Teams y poseer los conocimientos necesarios para realizar reuniones y conectarse a la videollamada. Este requisito parte de la suposición problemática de que todas las personas tienen acceso garantizado a dispositivos tecnológicos, conexión estable a internet y conocimientos digitales suficientes para el uso fluido de plataformas. Esta exigencia, lejos de promover el derecho al contacto familiar, impone barreras técnicas y socioeconómicas que pueden excluir a muchas familias, especialmente aquellas en situación de pobreza o vulnerabilidad social. Además, el lineamiento no contempla la posibilidad de ofrecer acompañamiento o capacitación previa a las personas responsables de las videollamadas, lo cual sería una medida mínima de accesibilidad e inclusión digital. En vez de reconocer estas brechas, el Ministerio de Justicia y Paz parece delegar toda la responsabilidad a las familias, reproduciendo una lógica de exclusión tecnológica.
- En casos de solicitud de visita presencial, se debe presentar epicrisis, constancia médica o documento elaborado por un profesional debidamente acreditado, que justifique la excepción. Este requerimiento impone una carga desproporcionada a las familias, en particular a las madres, quienes en la mayoría de los casos asumen la responsabilidad del cuidado y acompañamiento. Obtener una epicrisis o constancia médica no solo exige tiempo, sino también recursos económicos que no siempre están disponibles, lo que ignora las condiciones materiales de vida de muchas mujeres. En la práctica, este tipo de medidas opera como un mecanismo de exclusión, que restringe el derecho al contacto familiar bajo una lógica que penaliza la pobreza y refuerza la desigualdad de género.

RECOMENDACIONES

La garantía del derecho de las personas menores de edad a mantener vínculos afectivos con sus progenitores privados de libertad debe constituirse en una prioridad estatal, no en una excepción condicionada. Las políticas públicas que afectan a la niñez deben diseñarse desde un enfoque de derechos humanos, con centralidad en el interés superior de la persona menor de edad y en consonancia con los marcos jurídicos nacionales e internacionales vigentes. Se hace indispensable una reforma profunda en el abordaje institucional de la relación entre niñez y sistema penitenciario, superando los enfoques adultocéntricos y punitivos que han prevalecido.

La respuesta estatal no puede seguir descansando en la lógica del castigo extendido, donde las infancias terminan siendo víctimas colaterales de las fallas estructurales del sistema carcelario. Por el contrario, se deben promover políticas afirmativas, intersectoriales y sostenidas que reconozcan el vínculo familiar como un derecho que merece protección activa, especialmente en contextos de mayor vulnerabilidad.

RECOMENDACIONES PUNTUALES

- Revisar y reformular los lineamientos emitidos por el Ministerio de Justicia y Paz sobre las visitas de personas menores de edad a los circuitos de alta contención, asegurando su coherencia con el principio del interés superior del niño, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño y la jurisprudencia constitucional.
- Establecer protocolos institucionales que prioricen el mantenimiento de los vínculos familiares, incluyendo medidas para garantizar condiciones dignas y seguras de visita, sin que las deficiencias estructurales del sistema penitenciario justifiquen restricciones arbitrarias al contacto con las figuras parentales.
- Promover reformas presupuestarias y de infraestructura penitenciaria, con el fin de adecuar los espacios de visita infantil, incorporando condiciones que respeten la dignidad, el bienestar y la seguridad de las personas menores de edad. La solución no debe ser excluirlos del vínculo, sino transformar el entorno donde este ocurre.
- Fortalecer las capacidades técnicas y éticas de los equipos interdisciplinarios encargados de valorar las visitas y videollamadas, garantizando formación específica en derechos de la niñez, enfoque de protección integral, análisis de riesgos, y metodologías participativas que incluyan la voz de las personas menores de edad.
- Eliminar criterios discrecionales y estandarizados en la toma de decisiones sobre visitas infantiles, sustituyéndolos por evaluaciones personalizadas, fundadas y debidamente motivadas, con acompañamiento psicosocial sostenido.
- Garantizar mecanismos de rendición de cuentas y control institucional, que permitan a las personas menores de edad, sus cuidadores y organizaciones sociales, apelar decisiones restrictivas y denunciar vulneraciones al derecho al vínculo familiar.
- Articular esfuerzos interinstitucionales entre el Ministerio de Justicia, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Salud, para implementar rutas de atención integrales que aborden las secuelas emocionales y sociales que la ruptura del vínculo parental puede ocasionar.

- Reconocer el contacto familiar como un recurso terapéutico, afectivo y simbólico, clave para el desarrollo emocional de las personas menores de edad, por lo que debe ser protegido y promovido en toda política pública penitenciaria.
- Transversalizar un enfoque de niñez y adolescencia en el sistema penitenciario, que considere la participación activa de las personas menores de edad, su rol como sujetas de derecho y su centralidad en la toma de decisiones que les afectan directamente.
- Impulsar estudios e investigaciones nacionales sobre el impacto psicosocial del encarcelamiento parental, incluyendo las consecuencias del aislamiento familiar y las prácticas institucionales restrictivas, como insumo para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.
- Establecer mesas de diálogo interinstitucionales y multisectoriales, con participación activa de organizaciones de la sociedad civil, universidades públicas como la Universidad de Costa Rica (UCR), instancias de derechos humanos y familias directamente afectadas, con el objetivo de revisar, construir y validar lineamientos que respondan a las necesidades reales de la niñez con familiares privados de libertad. Estas mesas deben operar bajo principios de transparencia, corresponsabilidad y enfoque de derechos, permitiendo generar consensos técnicos y ético-políticos que garanticen políticas más justas, inclusivas y sostenidas.

REFERENCIAS

Campos Céspedes, J. (2025). Aproximación a los indicadores de cumplimiento de derechos en niñez y adolescencia privada de libertad y de medio familiar en Costa Rica. Azur Revista Año 2, No. 2. <https://azurrevista.com/wp-content/uploads/2025/02/Aproximacion-a-los-indicadores-de-cumplimiento-de-derechos-en-ninez-y-adolescencia-privada-de-libertad-y-de-medio-familiar-en-Costa-Rica.pdf>

PEN. (2023). Noveno Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación – CONARE. <https://estadonacion.or.cr/informes/estado-de-la-educacion/>

PRIDENA. (2024). Décimo Informe del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (EDNA). San José: Universidad de Costa Rica. <https://pridena.ucr.ac.cr/storage/2024/11/EDNA-VERSION-FINAL-Completo-15-11-24.pdf>

Comité de los Derechos del Niño. (2013). Observación General N.º 14 sobre el interés superior del niño (CRC/C/GC/14). Naciones Unidas.

Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Naciones Unidas. Ley N.º 7184. Costa Rica.

Ley de la Niñez y la Adolescencia, N.º 7739, Asamblea Legislativa de Costa Rica. Naciones Unidas. (2010). Reglas de Bangkok. Asamblea General de la ONU, Resolución 65/229.

Constitución Política de la República de Costa Rica. https://pani.go.cr/wp-content/uploads/2024/04/Politica-Nacional-de-la-Ninez-y-la-Adolescencia-2024-2036_compressed-comprimido-comprimido-comprimido-1.pdf
<https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1314118>
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1888899216300204#bib0005>
<http://www.scielo.edu.uy/pdf/cp/v6n1/v6n1a06.pdf>

Quiero
ver a mi
Papá

2025