

RESUMEN GACETARIO

N° 4300

Fuente: Gaceta Digital de la Imprenta Nacional

Gaceta N° 212 Miércoles 15/11/2023

ALCANCE DIGITAL N° 224 14-11-2023

[Alcance con Firma digital](#) (ctrl+clic)

PODER EJECUTIVO

RESOLUCIONES

MINISTERIO DE SALUD.

MS-DM-5437-2023.

ESTABLECIÓ UNA TABLA DE CLASIFICACIÓN POR SECCIONES DEL LISTADO PRIORIZADO, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 7 DEL DECRETO EJECUTIVO N° 32470-S DEL 4 DE FEBRERO DEL 2005, PUBLICADO EN LA GACETA N° 149 DEL 4 DE AGOSTO DEL 2005, EL PODER EJECUTIVO EMITIÓ EL "REGLAMENTO PARA EL REGISTRO SANITARIO DE MEDICAMENTOS QUE REQUIEREN DEMOSTRAR LA EQUIVALENCIA TERAPÉUTICA".

DOCUMENTOS VARIOS

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

DEPARTAMENTO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE RECURSOS HUMANOS

Comunicado:

"El Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social comunica a todas las personas interesadas, la apertura del Concurso Público MTSS-CP-01-2023 para conformar registro de elegibles en la plaza N°21273, clase SUB-AUDITOR NIVEL 3, cargo Sub Auditor Interno. La recepción de manifestaciones de interés, se estará efectuando a partir del 06 de noviembre al 08 de diciembre de 2023.

Para mayor información puede consultar mediante el correo electrónico concursopublico.subauditor@mtss.go.cr"

Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos.—Mario Enrique Bolaños Ramírez, Jefe.—Solicitud N° 472658.—(IN2023825178). 2 v.2.

REGLAMENTOS

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

REFORMA AL ARTÍCULO 6° DEL REGLAMENTO DE CONDONACIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY 10.232 DENOMINADA “LEY AUTORIZACIÓN DE CONDONACIÓN PARA LA FORMALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN DE LAS CARGAS SOCIALES”

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE NICOYA

MANUAL DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD DE NICOYA

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

APROBACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS 1, 2, 3 Y 4 PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL (SEN), EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN EL POR TANTO VII DE LA RESOLUCIÓN DE JUNTA DIRECTIVA RE-0147-JD-2022

LA GACETA

[Gaceta con Firma digital](#) (ctrl+clic)

PODER LEGISLATIVO

NO SE PUBLICAN LEYES

PODER EJECUTIVO

ACUERDOS

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACION TECNOLOGIA Y TELECOMUNICACIONES

RESOLUCIONES

- MINISTERIO DE GOBERNACION Y POLICIA

DOCUMENTOS VARIOS

- GOBERNACIÓN Y POLICIA

HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTACION

MH-DGT-RES-0026-2023.

EXCEPCIÓN EXTRAORDINARIA A LA APLICACIÓN DE LA RETENCIÓN DEL ARTÍCULO 23 INCISO G) DE LA LEY N°7092 ANTE PAGO DE SERVICIOS PÚBLICOS.

- AGRICULTURA Y GANADERIA
- OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
- JUSTICIA Y PAZ
- AMBIENTE Y ENERGIA

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

- RESOLUCIONES
- EDICTOS
- AVISOS

REGLAMENTOS

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE

MANUAL DE VALORES UNITARIOS POR TIPOLOGÍA CONSTRUCTIVA

MUNICIPALIDAD DE PÉREZ ZELEDÓN

DEROGAR EL REGLAMENTO DE USO DEL ESTADIO MUNICIPAL (RAM-005-18), APROBADO EN SESIÓN ORDINARIA 118-18 ACUERDO 11), CELEBRADA EL 31 DE JULIO DE 2018 Y PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL LA GACETA, EL DÍA MIÉRCOLES 03 DE OCTUBRE DEL 2018; ESTO POR LAS RAZONES EXPUESTAS EN LOS CONSIDERANDOS DEL PRESENTE ACUERDO.

REMATES

- AVISOS

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

- BANCO NACIONAL
- UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
- UNIVERSIDAD NACIONAL
- INSTITUTO TECNOLOGICO DE COSTA RICA
- INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE
- PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

REGIMEN MUNICIPAL

- MUNICIPALIDAD DE PEREZ ZELEDON

AVISOS

- CONVOCATORIAS

- AVISOS

NOTIFICACIONES

- SEGURIDAD PUBLICA
- JUSTICIA Y PAZ
- CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
- MUNICIPALIDADES

BOLETÍN JUDICIAL N° 212 DEL 155 NOV 2023

[Boletín con Firma digital](#) (ctrl+clic)

(Consultado de la página oficial del Poder Judicial-Tomado del Nexus.PJ)

AVISO CONSTITUCIONAL 1V

Publicar UNA VEZ en el Boletín Judicial, tal y como lo establece el artículo 90 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Exp: 23-006267-0007-CO

Res. N° 2023-021440

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas y treinta y cinco minutos del treinta de agosto de dos mil veintitrés.

Acción de inconstitucionalidad promovida por mayor, divorciada, contra el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 43810-MGP, que reforma el numeral 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, y el artículo 4, inciso f), del Decreto Ejecutivo No. 43809.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 16 de marzo de 2023, la accionante plantea acción de inconstitucionalidad para que se declaren inconstitucionales, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 43810-MGP, en cuanto reforma el numeral 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, y el artículo 4, inciso f), del Decreto Ejecutivo No. 43809, por estimarlos contrarios al principio de reserva de Ley, derecho al asilo, la libertad de tránsito, al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. La recurrente fundamenta su legitimación en el artículo 75, párrafo primero, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, toda vez que es parte recurrente en el recurso de habeas corpus No. 23-005236-0007-CO, interpuesto a favor de Alejandro Blandón Palma contra la Dirección General de Migración y Extranjería, en el cual invocó la inconstitucionalidad de las normas aquí impugnadas. Las normas se impugnan en cuanto establecen lo siguiente: el Decreto Ejecutivo No. 43810-MGP del 29 de noviembre de 2022, denominado “Reforma Reglamento de Personas Refugiadas”, en su artículo 4, dispone que: “Artículo 4. Refórmese el artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, Decreto Ejecutivo número 36831-G, publicado en La Gaceta número 209 del 1 de noviembre de 2011, para que en adelante diga: “Artículo 59.- Las personas refugiadas que deseen viajar fuera de territorio nacional a un tercer país y no cuenten con su pasaporte ni con la posibilidad de adquirirlo por medio del Protocolo Facultativo ratificado por su país de origen y el Estado costarricense, podrán solicitar a la Unidad de Refugio un documento de viaje. Autorizada por esa Unidad la emisión del documento, remitirá la documentación pertinente a la Gestión de Migraciones, para su emisión del documento de viaje. / No se autorizará bajo ninguna

circunstancia el viaje de las personas solicitantes de refugio, fuera del territorio nacional, ya sea a su país de origen o a un tercer país, en virtud de que ello implica la inexistencia real de la necesidad de protección internacional por parte del Estado costarricense. El egreso del país de facto implicará el abandono tácito del proceso y el archivo del expediente administrativo correspondiente. Lo anterior será verificado a través del sistema de movimientos migratorios de la Dirección General de Migración y Extranjería”. Se aclara que la accionante impugna el artículo 59, párrafo segundo, en cuanto a lo anteriormente subrayado. Asimismo, impugna el Decreto Ejecutivo No. 43809-MGP del 21 de noviembre de 2022, denominado “Categoría especial temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de refugiado se encuentren pendientes de resolución o hayan sido denegadas”, en cuanto a que, en su artículo 4, inciso f) dispone lo siguiente: “Artículo 4- El otorgamiento de esta categoría especial estará sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos: (...) f) En el caso de las personas que todavía sean solicitantes de la condición de refugiado, se deberá aportar, además, solicitud escrita de desistir de la solicitud de refugio o de los recursos planteados, en caso de estar en fase recursiva, mediante formulario debidamente completado y firmado sobre las consecuencias jurídicas del desistimiento. Este documento debe venir con la firma respectiva, la cual deberá ser estampada en presencia del funcionario público de la Dirección General de Migración y Extranjería, o estar debidamente autenticada por Notario Público”. Manifiesta la accionante que la Sala Constitucional se ha pronunciado de una manera clara, y expresa, en el sentido de que esas modificaciones son reserva de Ley. Indica que, si bien la Dirección General de Migración y Extranjería ha dejado sin aplicación el artículo 59 del decreto; sin embargo, la normativa como tal no ha tenido una denegatoria (sic), sino que, por el contrario, se acompaña con la “categoría temporal” que obliga a muchas personas que tramitan su refugio a que no se consolide nunca su situación de refugiadas en el país. Agrega que la Sala Constitucional ha sido clara en indicar que la norma violenta el derecho al asilo y la libertad de tránsito; sin embargo, la base de la acción de inconstitucionalidad debe llevar a un análisis más profundo sobre la jerarquía de las normas y el principio de reserva de Ley. Cuestiona si al ser de acatamiento obligatorio el fallo, el reglamento solamente tenga que caer por una inaplicación sin reforma y sin norma que indique un contenido sobre los derechos humanos de las personas refugiadas y sus trámites en Costa Rica. Cita el voto de la Sala Constitucional No. 2022-027448 de las 09:20 horas del 18 de noviembre de 2022, criterio de la Sala Constitucional de suma relevancia para que se determine la inaplicabilidad de la renuncia al derecho de pedir asilo o refugio por parte de la población nicaragüense, venezolana y cubana, creando una discriminación que atenta contra la igualdad de los seres humanos y el derecho a poder ejercer una calidad de vida en Costa Rica, discriminación en razón de la nacionalidad propiamente. Asimismo, con respecto a los motivos de inconstitucionalidad del artículo 59 impugnado cita la sentencia de la Sala Constitucional No. 2023-003439 de las 09:20 horas del 14 de febrero de 2023 en apoyo de sus argumentos.

2.- Por resolución de las 9:48 horas del 21 de marzo de 2023 el Presidente de la Sala previno al accionante agregar y cancelar el timbre del Colegio de Abogados, correspondiente a la autenticación del escrito inicial. La accionante cumplió lo prevenido el 24 de marzo de 2023.

3.- Por resolución de las 13:58 horas del 27 de marzo de 2023 el Presidente de la Sala dio curso a la acción de inconstitucionalidad y confirió audiencia por quince días a la Procuraduría General de la República, al ministro de la Presidencia, al ministro de Gobernación y Policía y a la Directora General de Migración y Extranjería.

4.- Los edictos a los que se refiere el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los Boletines Judiciales No. 067, No. 068 y No. 069 de los días 19, 20 y 21 de abril de 2023.

5.- En escrito presentado el 14 de abril de 2023, Marlen Luna Alfaro, en su condición de Directora General de Migración y Extranjería, contestó la audiencia conferida y manifestó, sobre la admisibilidad de la acción, que la accionante no está legitimada para interponer la acción, porque en el recurso de hábeas corpus No. 23-005236-0007-CO, que sirve como fundamento para incoar la acción de inconstitucionalidad, no hubo una aplicación real y particular a la persona amparada del artículo 59 del reglamento para personas refugiadas, ya que nunca se registró en la unidad de refugio solicitud de egreso del país de Alejandro Blandón Palma, por lo que la afectación que alega la recurrente no existió. Aunque en el recurso se alega que el tutelado, quien es solicitante de refugio, contaba con un tiquete aéreo para viajar del 16 al 27 de febrero de 2023, y así lo hizo saber a la DGME el 03 de febrero de 2023, no existe prueba de ello sino únicamente su dicho. Por ello no se podría extraer que la norma impugnada limita la libertad de desplazamiento del amparado. Tampoco está legitimada la accionante porque a la fecha en que se presentó el recurso de hábeas corpus No. 23-005236-0007-CO, 6 de marzo de 2023, ya se había girado orden de suspender la aplicación del artículo 59 del Reglamento para Personas Refugiadas, por oficio No. AJ-0272-022023-JM de 20 de febrero de 2023, que se impugna en esta acción, y por ende no se estaban denegando solicitudes de permisos de salida a personas solicitantes de refugio, ni incautando al egreso del territorio nacional, carnés de solicitantes de refugio o permisos de trabajo. Ello demuestra que a la fecha de presentación de la acción no existía afectación ni amenaza alguna a la libertad de tránsito de la persona amparada en el asunto base. Por otra parte, el señor Alejandro Blandón Palma ya goza del reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que no existe afectación real de la norma a la persona amparada en el asunto base de la acción. Agrega que el recurso de habeas corpus No. 23-005236-0007-CO constituye “per se”, remedio procesal suficiente para determinar los alcances de la norma cuestionada, pues los precedentes de la Sala Constitucional han sido contundentes, y desaplican la norma 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, tal y como ordenó esta Dirección de Migración mediante oficio AJ-0272-02-2023JM antes aludido. Concluye que por estos motivos la acción no constituye un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal y debe ser rechazada. Sobre el fondo. 1. El artículo 59 del reglamento de personas refugiadas. El Estado emitió el Decreto Ejecutivo No. 43810-MGP, del 29 de noviembre de 2022, que reforma el artículo 59 del Decreto impugnado, a fin de mitigar el uso abusivo que se ha dado durante los últimos años a la figura del refugio, siendo que muchas personas que son migrantes económicos han pretendido desvirtuar la figura de protección internacional de refugio, convirtiéndola en una simple forma de regularizar su situación migratoria, acceder a permisos laborales o permanecer en el territorio nacional sin problemas mientras logran trasladarse a terceros países donde pretenden establecerse de manera definitiva, lo cual ha afectado directamente a las personas que requieren verdadera protección, según se desprende de la parte considerativa del Decreto, indica: “Que con el fin de cumplir con todos los compromisos internacionales debidamente asumidos por Costa Rica, el Poder Ejecutivo debe realizar acciones tendientes a regular el abuso de la condición de persona refugiada, con el fin de disminuir las cantidades exorbitantes actuales de peticiones sin sustento, con el propósito de brindar la protección merecida a quienes realmente son refugiados.” Por ello, la modificación del reglamento no tiene como fin limitar los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de refugio, sino todo lo contrario, ya que en aras de proteger a estos individuos debía generar nueva normativa que permita controlar que

accedan a la solicitud de refugio únicamente aquellas personas que verdaderamente tengan temores fundados de ser perseguidas en su país de origen o procedencia por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo o por opiniones políticas y por ello requieran protección internacional por parte del Gobierno de Costa Rica. De esa forma se busca garantizar la pronta atención de los casos por parte de las autoridades migratorias, y la adecuada protección de las personas solicitantes de refugio. Destaca, que la Sala Constitucional en los votos números 2023003439 y 2023003605, declaró con lugar dos recursos de hábeas corpus por estimar que el artículo 59 del Decreto impugnado es una amenaza para la libertad ambulatoria, y declaró que resulta inaplicable a este tipo de solicitudes por imponer limitaciones de egreso a través de un medio inidóneo. Ante tales pronunciamientos, la Dirección General de Migración y Extranjería por oficio AJ-0272-02-2023-JM, giró instrucciones a la Unidad de Refugio y a la Policía Profesional de Migración y Extranjería para que no se continúe denegando solicitudes de permiso de salida a personas solicitantes de refugio, en atención de lo que dispone la norma indicada, ni se incauten al egreso del territorio nacional carnés de solicitante de refugio o permisos de trabajo. Actualmente, se aplica el proceso que se encontraba vigente al momento de realizar la modificación reglamentaria, de manera que, si la persona extranjera amparada desea abandonar el país, debe cumplir lo establecido en la resolución DJUR-0206-12-2022-JM publicada en el alcance digital número 269 de la Gaceta número 236 del 12 de diciembre de 2022. Concluye que el reclamo de la accionante carece de interés actual, dado que no existe amenaza alguna sobre la libertad de tránsito de la persona tutelada en el asunto base, quien goza de todo derecho, privilegio, protección y deberes de una persona refugiada, sin que exista obstáculo alguno para que egrese del país cuando así lo desee, bajo las condiciones anteriores a la reforma del artículo 59 del Reglamento para las Personas Refugiadas, contando con su respectivo carné de refugiado y cumpliendo con el mecanismo y requisitos legales y reglamentarios de control migratorio ya prestablecidos por la legislación migratoria. B. Sobre el decreto No. 43809-MGP. Sostiene que el artículo 59 del Reglamento para las Personas Refugiadas no tiene relación con lo dispuesto en el Decreto N°43809 y que los alegatos de inconstitucionalidad planteados contra el artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic), no tienen fundamento. Alega que el asunto base de la acción, en nada se relaciona con el artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic), pues se refiere a la supuesta lesión de la posibilidad de egresar del país a las personas solicitantes de refugio, bajo pena de que, en caso de que así lo hicieren, quedaría sin efecto la petición de refugio pendiente de resolución. Mientras que el Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic), regula la posibilidad de permanecer en el país bajo una categoría migratoria a las personas solicitantes de refugio o a aquellas a quienes se les haya denegado una solicitud de refugio, que puedan lograr una autorización de permanencia legal. Se trata de una categoría especial, amparada al Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic), que es voluntaria. Es decir, si un solicitante de refugio quiere optar por esta categoría especial, así lo solicitaría, aceptando los requisitos y condiciones que el Estado costarricense ha dispuesto para regularizar su situación migratoria en el país bajo este supuesto. En idéntica forma, las personas extranjeras pueden pedir la regularización de su situación migratoria como rentistas, inversionistas, parientes de ciudadano costarricense, refugio, entre muchas otros supuestos contemplados en la Ley o regulados por Decreto Ejecutivo. Refiere que el Estado se encuentra en la obligación de velar por la seguridad de sus habitantes, y, este deber de protección le otorga la potestad soberana para valorar la admisión y permanencia de extranjeros según las categorías previstas en la Ley No. 8764 del 1° de marzo del 2010 o vía decreto ejecutivo, con base en las potestades que otorga la referida ley. En ejercicio de esa soberanía, se ha dictado el Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic). La

ejecución de esos instrumentos le corresponde por ley a la Dirección General de Migración y Extranjería, la cual debe ejercer sus potestades en apego a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política (Artículos 1, 5, 12 y 13, entre otros, de la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764. Esa potestad del Estado para establecer requisitos para que un extranjero pueda entrar, permanecer y realizar actividades en su territorio, se refleja en los instrumentos internacionales sobre la materia. Por ejemplo, el artículo 1 de la Convención sobre la Condición de los Extranjeros, ratificada por Costa Rica por la Ley No. 40 del 20 de diciembre de 1932, expresa: “Los Estados tienen el derecho de establecer, por medio de leyes las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios”. Bajo esta misma línea, la Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en que viven, del 13 de diciembre de 1985, dispone en lo que interesa: “Artículo 21. ... Tampoco se interpretará ninguna disposición de la presente Declaración en el sentido de limitar el derecho de cualquier Estado a promulgar leyes y reglamentaciones relativas a la entrada de extranjeros y al plazo y las condiciones de su estancia en él o a establecer diferencias entre nacionales y extranjeros. No obstante, dichas leyes y reglamentaciones no deberán ser incompatibles con las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados, en particular en la esfera de los derechos humanos. ...” En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en función consultiva, ha indicado que la potestad de los Estados para definir una política migratoria siempre deberá considerar la no afectación de los derechos humanos (Opinión Consultiva OC/18-03 del 17 de setiembre del 2003 sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados). En nuestro país, los numerales 6 y 19 de la Constitución Política, facultan al Poder Ejecutivo para que defina la política migratoria. Cita también los artículos 1 y 2 de la Ley General de Migración y Extranjería número 8764. Con fundamento en lo anterior, indica que el Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic), establece beneficios para las personas migrantes, se denomina “CATEGORÍA ESPECIAL TEMPORAL PARA PERSONAS NACIONALES DE CUBA, NICARAGUA Y VENEZUELA, CUYAS SOLICITUDES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO SE ENCUENTREN PENDIENTES DE RESOLUCIÓN O HAYAN SIDO DENEGADAS”. Según el artículo 1 del decreto, podrán optar por esa categoría especial, las personas nacionales de esos países en los siguientes supuestos: a) Hayan realizado una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado después del 1º de enero de 2010 y hasta el 30 de setiembre del 2022 b) Hayan residido en el territorio nacional desde el momento que formularon la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y hasta la fecha en que se presente la solicitud para acceder a esta categoría especial, supuesto que se corroborará de oficio por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería. c) Que la solicitud de refugio se encuentre pendiente de ser resuelta o haya sido denegada en firme a la fecha de entrada en vigor de este Decreto. d) Que no cuenten con ninguna otra categoría de permanencia en el país debidamente aprobada. Así las cosas, ni el Poder Ejecutivo, ni la Dirección General, obligan a nadie a acogerse a esa nueva categoría especial, como mal entiende la accionante. Sino que tal cuerpo normativo únicamente implica la POSIBILIDAD de que una persona de esas nacionalidades, que sea solicitante de refugio o a quien se le haya denegado su petición de refugio, manifieste voluntariamente su deseo de permanecer legalmente en el país, a través de una nueva categoría especial temporal. De hecho, esta persona mantiene sus derechos y prerrogativas de un solicitante de refugio, cuales son idénticas a las de una persona refugiada, con fundamento en el carácter declarativo del refugio, en los términos arriba explicados ampliamente. Ahora bien, la norma del Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic) que se impugna, indica: “Artículo 4- El otorgamiento de esta categoría especial estará sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos: ... f) En el caso de las personas que todavía sean solicitantes de la

condición de refugiado, se deberá aportar, además, solicitud escrita de desistir de la solicitud de refugio o de los recursos planteados, en caso de estar en fase recursiva, mediante formulario debidamente completado y firmado sobre las consecuencias jurídicas del desistimiento. ..." Argumenta que el desistimiento obviamente depende de una acción volitiva de la persona interesada. Alude a los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic) y reitera que el mismo ofrece una oportunidad de permanencia legal a miles de personas que han gestionado refugio, pero por diversas situaciones, es muy probable que no les sea aprobado, o ya les ha sido denegado. Asimismo, que la solicitud de esa categoría especial depende de la voluntad de la persona extranjera, por lo que se la disposición no atenta contra el derecho humano de las personas de solicitar refugio, o contra lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política. Quien no quiera pedir esta nueva categoría especial, podrá permanecer como solicitante de refugio, sin que la Dirección General le aplique restricción de salida o reingreso al país, y sin que pierda -en caso de egresar del territorio nacional-, su condición de solicitante de refugio. Además, si alguna persona solicitante de refugio solicita esta nueva categoría especial y le es denegada, quedaría sin efecto la renuncia a la solicitud de refugio pues así lo establece el Decreto Ejecutivo No. 43810 (sic). Finalmente, sostiene que la acción de inconstitucionalidad no está suficientemente fundamentada, por lo que incumple lo dispuesto en el artículo 78, segundo párrafo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. La accionante no presenta sus argumentos con la claridad, precisión y fundamentación que la Ley establece, sino que se limita a señalar que interpone la acción por una supuesta violación a normas constitucionales, sin que su argumentación sea justificada de manera razonable. Pide que se declare sin lugar la acción porque el contenido de las normas impugnadas no roza con norma o principio constitucional alguno.

6.- En escrito presentado el 21 de abril de 2023, Magda Inés Rojas Chaves, en su condición de Procuradora General Adjunta, contestó la audiencia conferida y manifestó: Sobre la legitimación. Se fundamenta la legitimación en la existencia de un asunto previo en sede constitucional, sea el recurso de hábeas corpus tramitado bajo expediente No. 23-005236-0007-CO, en el cual se reclama la imposibilidad del recurrente de salir del país, pues la Dirección General de Migración y Extranjería, con base en las normas impugnadas, le indicó que de materializar su salida perdería los cinco años que tenía esperando su trámite de refugiado. En dicho recurso, el recurrente solicitó que el hábeas corpus sirviera de base para la presente acción, y éste constituye un medio razonable para amparar el derecho que se considera lesionado. Considera que existe legitimación suficiente para plantear la presente acción, en los términos dispuestos por el numeral 75 párrafo 1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Sobre el fondo. SOBRE EL ESTATUS DE REFUGIO. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, son los principales instrumentos internacionales que regulan la materia de refugio y establecen los derechos de las personas refugiadas, así como las obligaciones de los Estados, normativa que fue ratificada por Costa Rica mediante la Ley No. 6079-A del 29 de agosto de 1977. Esta Convención reconoce el principio fundamental de no devolución, que afirma que una persona refugiada no puede ser devuelta a un país donde su vida o su libertad corren peligro, pero, además, establece que las personas refugiadas tienen derecho, entre otros, al trabajo (artículo 17), a la propiedad privada (artículo 13), a la seguridad social (artículo 23), a la educación (artículo 22), a la vivienda

(artículo 21) y a la libre circulación (artículo 26). Cita los artículos 27y 28 de la Convención de 1951 que establecen la obligación de los Estados parte de facilitar documentación a la persona refugiada que le permita trasladarse fuera del territorio, pudiendo limitar tal posibilidad bajo razones excepcionales de seguridad nacional o de orden público. Por otro

lado, la solicitud de refugio hace a la persona merecedora de la protección internacional que pretende, por lo que la resolución de fondo de esa petición, lo que hace es formalizar el estatus, pero únicamente con carácter declarativo. Con la entrada en vigor de la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764 del 19 de agosto de 2009, las solicitudes de refugio deben ser conocidas en primera instancia por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio (artículos 13 inciso 26 y 49) y en segunda instancia por el Tribunal Administrativo Migratorio (artículos 29 y 118). Asimismo, la Ley General de Migración y Extranjería señala que la persona refugiada recibirá, por parte de la Dirección General de Migración, una identificación que acredite su permanencia legal en el país y debido a tal condición podrá ejercer cualquier tipo de actividad laboral remunerada o lucrativa, por cuenta propia o en relación de dependencia, con estricto apego a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico (artículo 108). Consecuentemente, la documentación que se otorga a las personas solicitantes de refugio les identifica como tales y les permite vivir permanentemente en el país, hasta que haya una resolución en firme que apruebe o deniegue su solicitud. Además, les permite realizar todo tipo de actividades laborales, comerciales y burocráticas ante instituciones estatales o privadas, en idéntica forma que una persona a la que ya se le haya reconocido su condición de refugiada. Asimismo, debe considerarse que en caso de que la solicitud no encuadre dentro de la definición de persona refugiada contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, debe denegarse la gestión. Sin embargo, dicha denegatoria debe realizarse a través de una resolución motivada, pues cuenta con los recursos ordinarios de ley, por lo que no será hasta que quede en firme tal denegatoria, que se podría decir que el solicitante de refugio cesa de contar con esa protección internacional y los derechos, beneficios y deberes de una persona refugiada en el país.

SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL SOBRE EL ARTÍCULO 59 IMPUGNADO EN LA VÍA DEL HÁBEAS CORPUS. La Sala Constitucional se ha pronunciado indirectamente a partir de recursos de hábeas corpus que han cuestionado, que su salida del país implique el abandono tácito de su solicitud de refugio y el archivo del expediente administrativo correspondiente, según lo establecido en el artículo 59 impugnado. A partir de las sentencias emitidas en la vía del hábeas corpus, el 20 de febrero de 2023, la Dirección General de Migración y Extranjería comunicó a la Unidad de Refugio y a la Policía Profesional de Migración, el oficio AJ-0272 -02-2023-JM, mediante el cual giró la orden de suspender hasta nuevo aviso, la aplicación del artículo 59 del Reglamento para Personas Refugiadas (ver informe bajo juramento en el hábeas corpus base). No obstante, las normas impugnadas no han sido derogadas y a la fecha continúan vigentes, por lo que al desplegar sus efectos jurídicos ameritan el pronunciamiento de la Sala sobre su constitucionalidad. Cita las sentencias No. 2023-003439 y No. 2023-003605 en las cuales la Sala Constitucional estimó que lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto Ejecutivo No. 43181-MGP resulta contrario a lo dispuesto en el numeral 31 constitucional, además del principio de reserva legal, pues supone el archivo de la solicitud de refugio, sin que exista la emisión de un acto motivado que analice la situación particular de la persona y que le permita ejercer su derecho de defensa. Ese archivo de la solicitud, además, producto de una modalidad de renuncia tácita, fue considerado por la Sala como contraria a la normativa internacional, por lo que siguiendo ese razonamiento la norma debe anularse en la presente acción de inconstitucionalidad.

SOBRE EL ARTÍCULO 4 INCISO F) DEL DECRETO EJECUTIVO 43809. Refiere que lo dispuesto en el artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo 43809 del 21 de noviembre de 2022 no fue mencionado en las sentencias indicadas de la Sala. Se denomina “Categoría Especial Temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se encuentren pendientes de resolución o haya sido denegadas.” y crea una categoría especial migratoria para las personas nacionales de los

países indicados que tengan solicitud pendiente de refugio o que les haya sido denegada, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: a) Hayan realizado una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado después del 1^o de enero de 2010 y hasta el 30 de septiembre del 2022; b) Hayan residido en el territorio nacional desde el momento que formularon la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y hasta la fecha en que se presente la solicitud para acceder a esta categoría especial, supuesto que se corroborará de oficio por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería; c) Que la solicitud de refugio se encuentre pendiente de ser resuelta o haya sido denegada en firme a la fecha de entrada en vigor de este Decreto; d) Que no cuenten con ninguna otra categoría de permanencia en el país debidamente aprobada. (artículo 1) Como se observa, es una categoría migratoria temporal que es de carácter voluntario, para aquellas personas de esas nacionalidades que deseen permanecer legalmente en el país a través de este nuevo estatus migratorio. Además, les concede la posibilidad de contar con libre condición para poder desempeñarse en cualquier actividad laboral remunerada (artículo 2). No obstante lo anterior, el artículo 4 aquí impugnado, obliga a los solicitantes de esta categoría especial a renunciar a la solicitud de refugio que tengan pendiente o a los recursos planteados contra la denegatoria para optar por la modalidad de protección temporal, lo cual, en criterio de la Procuraduría resulta coercitivo para la persona aspirante al refugio, pues se le obliga a perder las garantías de su condición de refugiado, para poder acogerse al régimen de excepción. Debe reiterarse que las personas solicitantes de refugio cuentan con los mismos derechos que aquellas a las que les ha sido otorgada la condición de refugiado, por lo que, de verse obligados a renunciar a su solicitud, estarían quedando desprotegidos de todas las garantías otorgadas por su condición de solicitante y a la expectativa de contar finalmente con el estatus jurídico de refugiado, que no puede ser sustituido por una categoría especial migratoria de carácter temporal. Nótese que la categoría especial migratoria que crea el Decreto Ejecutivo No. 43809, lo es únicamente para autorizar a estas personas a incorporarse a la fuerza laboral, por lo que las personas solicitantes de refugio que se acojan a este régimen especial quedarían desprotegidas de las demás garantías que otorga el régimen jurídico de refugiado, pudiéndose poner en riesgo incluso su vida. Así las cosas, condicionar el otorgamiento de un régimen temporal legal migratorio a la renuncia obligada de la solicitud de refugio, violenta los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica en esta materia. Si bien optar por esta categoría migratoria especial es de carácter voluntario, no lo es continuar con la solicitud de refugio, pues la norma impugnada obliga a la renuncia del trámite en caso de querer optar por un régimen jurídico legal de manera transitoria. Por lo anterior, estima que lo dispuesto en el artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo 43809, también resulta inconstitucional y debe anularse. Concluye que las normas impugnadas resultan inconstitucionales, por las razones indicadas en este informe.

9.- El 24 de abril de 2023 el magistrado Fernando Castillo Víquez presenta inhibitoria. Por resolución de las 10:17 horas del 17 de mayo de 2023 el magistrado Paul Rueda Leal, Presidente a.i. lo tuvo por separado del conocimiento de este asunto.

10.- Realizado el sorteo respectivo, resultó seleccionado el magistrado Fernando Enrique Lara Gamboa.

11.- Por resolución de las 10:33 horas del 26 de mayo de 2023 se tuvo por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República, al Ministro de la Presidencia de la República, al Ministro de Gobernación y Policía y a la Directora General de Migración y Extranjería, y se pasó la acción para estudio del Magistrado Ponente.

12.- Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibidem, al estimar

suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

13.- En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado Garita Navarro; y,

Considerando:

I.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN.

El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad; requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto; o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de “intereses difusos”, que son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses “que atañen a la colectividad en su conjunto”, se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa.

II.- En cuanto a la exigencia de un asunto pendiente de resolver, esta Sala en la sentencia No. 4190-95, de las 11:33 horas del 28 de julio de 1995, señaló lo siguiente:

“En primer término, se trata de un proceso de naturaleza incidental, y no de una acción directa o popular, con lo que se quiere decir que se requiere de la existencia de un asunto pendiente de resolver -sea ante los tribunales de justicia o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- para poder acceder a la vía constitucional, pero de tal manera que, la acción constituya un medio razonable para amparar el derecho considerado lesionado en el asunto principal, de manera que lo resuelto por el Tribunal Constitucional repercuta positiva o negativamente en dicho proceso pendiente de resolver, por cuanto se manifiesta sobre la constitucionalidad de las normas que deberán ser aplicadas en dicho asunto; y únicamente por excepción es que la legislación permite el acceso directo a esta vía -presupuestos de los párrafos segundo y tercero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.”

Así las cosas, la exigencia de un asunto previo pendiente de resolver, no constituye un requisito meramente formal, toda vez, que no basta con la sola existencia de un asunto base, ni con la simple invocación de la inconstitucionalidad, pues se requiere además, que la acción

sea un medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado. Esto quiere decir, que es necesario que se verifique la existencia de un asunto en el que estén de por medio los derechos fundamentales de las personas y en el cual las normas impugnadas tengan una incidencia directa para la resolución del caso (ver en igual sentido las sentencias No. 1668-90, No. 4085-93, No. 798-94, No. 3615-94, No. 409-I-95, No. 851-95, No. 4190-95, No. 791-96). Asimismo, existen otras formalidades que deben ser cumplidas, a saber, la determinación explícita de la normativa impugnada, debidamente fundamentada, con cita concreta de las normas y principios constitucionales que se consideren infringidos, la autenticación por abogado del escrito en el que se plantea la acción, la acreditación de las condiciones de legitimación (poderes y certificaciones), así como la certificación literal del escrito en el que se invocó la inconstitucionalidad de las normas en el asunto base, requisitos todos que en caso de no ser cumplidos por el accionante, dan lugar a la inadmisión de la acción.

III.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN DE LA ACCIONANTE Y LA

ADMISIBILIDAD EN EL CASO CONCRETO. La accionante plantea la acción para defender los derechos de su representado -Alejandro Blandón Palma- en el recurso de habeas corpus que se tramita ante esta Sala bajo expediente No. 23005236-0007-CO, en el que figura como tutelado. En dicho proceso se invocó la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformado por el artículo 4 del Decreto No. 43810-MGP, del 29 de noviembre de 2022, y del artículo 4 inciso f) del Decreto No. 43809, que entró a regir el 1 de marzo de 2023, a fin de cumplir el requisito estipulado en el numeral 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. De la revisión de los alegatos de inconstitucionalidad, se evidencia que el tutelado, solicitante de refugio de nacionalidad nicaragüense, alega lesión a su libertad de tránsito, reserva legal, por cuanto el artículo 59 cuestionado dispone el archivo de la solicitud de refugio de quien salga de Costa Rica con destino a su país de origen o a un tercer país. También, reclama que si bien el Decreto No. 43809 crea una Categoría Especial Migratoria para ciudadanos de Cuba, Nicaragua y Venezuela, entre los cuales están solicitantes de refugio, y quienes tengan planteados recursos contra la denegatoria de la condición de refugiado, le permite a quienes la obtengan, salir de Costa Rica sin previa autorización, pero impone como requisito para su tramitación desistir de la solicitud de refugio, lo que estima lesivo de sus derechos fundamentales. En criterio de la Sala la presente acción de inconstitucionalidad es medio razonable para amparar el derecho o el interés que se considera lesionado en el asunto base, pues la declaratoria de inconstitucionalidad que se pretende, tiene incidencia directa para la resolución del caso. Aunado a lo anterior, en nada deslegitima a la accionante el hecho de que en sede administrativa se haya dispuesto suspender la aplicación del artículo 59 del Decreto Ejecutivo No. 43810, a partir del 20 de febrero de 2023, pues la disposición desplegó efectos jurídicos desde la fecha de su vigencia y no ha sido derogada. Por otra parte, las objeciones de inconstitucionalidad que se plantean tratan en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Finalmente, se han cumplido los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo que la acción es admisible en los términos indicados.

IV.- OBJETO DE LA ACCIÓN. - Las disposiciones impugnadas son las siguientes:

1) El párrafo segundo del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 43810 del 29 de noviembre de 2022, que reformó el artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas:

“Artículo 4. Refórmese el artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, Decreto Ejecutivo número 36831-G, publicado en La Gaceta número 209 del 1 de noviembre de 2011, para que en adelante diga:

“Artículo 59.- Las personas refugiadas que deseen viajar fuera de territorio nacional a un tercer país y no cuenten con su pasaporte ni con la posibilidad de adquirirlo por medio del Protocolo Facultativo ratificado por su país de origen y el Estado costarricense, podrán solicitar a la Unidad de Refugio un documento de viaje. Autorizada por esa Unidad la emisión del documento, remitirá la documentación pertinente a la Gestión de Migraciones, para su emisión del documento de viaje.

No se autorizará bajo ninguna circunstancia el viaje de las personas solicitantes de refugio, fuera del territorio nacional, ya sea a su país de origen o a un tercer país, en virtud de que ello implica la inexistencia real de la necesidad de protección internacional por parte del Estado costarricense. El egreso del país de facto implicará el abandono tácito del proceso y el archivo del expediente administrativo correspondiente. Lo anterior será verificado a través del sistema de movimientos migratorios de la Dirección General de Migración y Extranjería”.

La accionante alega que la norma es inconstitucional por lesionar el principio de reserva de Ley, el derecho al asilo, la libertad de tránsito, y el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

2) El artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo 43809-MGP del 21 de noviembre de 2022, denominado “CATEGORÍA ESPECIAL TEMPORAL PARA PERSONAS NACIONALES DE CUBA, NICARAGUA Y VENEZUELA, CUYAS SOLICITUDES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO SE ENCUENTREN PENDIENTES DE RESOLUCIÓN O HAYA SIDO DENEGADAS” que dispone:

“Artículo 4- El otorgamiento de esta categoría especial estará sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

f) En el caso de las personas que todavía sean solicitantes de la condición de refugiado, se deberá aportar, además, solicitud escrita de desistir de la solicitud de refugio o de los recursos planteados, en caso de estar en fase recursiva, mediante formulario debidamente completado y firmado sobre las consecuencias jurídicas del desistimiento.”

Se alega que la norma es inconstitucional en tanto establece como requisito para solicitar la categoría especial migratoria, desistir de la solicitud de refugio o de los recursos planteados contra su denegatoria, lo cual lesiona los derechos de los solicitantes de refugio a la protección que esa condición les otorga.

Derogatoria de la disposición impugnada. Con posterioridad a la interposición de la presente acción, y al dictado de la resolución que le dio curso a la misma, de las 13:58 horas del 27 de marzo de 2023, el artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo 43809 fue derogado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N. 44133 del 15 de junio de 2023 “Reforma Categoría especial temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de refugiado se encuentren pendientes de resolución o hayan sido denegadas”. No obstante, tal y como ha sido reiterado por este Tribunal, el control de constitucionalidad se ejerce sobre normativa vigente, salvo que haya ultraactividad de la norma misma –es decir, que los efectos se proyecten en el tiempo– como ocurre en el caso de análisis. Por lo anterior, procede conocer los alegatos de inconstitucionalidad planteados por la accionante contra tal disposición.

V.- SOBRE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO. El derecho al asilo es un derecho humano reconocido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual “1.- En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”. La Convención del Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra en 1951, es el principal instrumento jurídico para la

protección de los refugiados, contempla este derecho de manera particular pues incluyó, juntamente con la persecución política, la persecución racial, religiosa, por razones de nacionalidad, o pertenencia a determinado grupo social. En un principio, su contenido estuvo muy ligado a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, por lo que establecía límites temporales (sólo contemplaba refugiados anteriores al 1 de enero de 1951) y espaciales (únicamente en Europa). Sin embargo, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York en 1967, levanta definitivamente esa limitación y comprende sucesos posteriores a esa fecha, de manera que según este último, gozan de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la indicada fecha. Ambos instrumentos fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley No. 6079 del 28 de agosto de 1977.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en su artículo 22.7 reconoce el derecho de toda persona de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales. Al respecto, debe precisarse que el asilo es un concepto estrechamente vinculado con el delito político, y la CADH establece este derecho como una facultad del Estado que puede otorgarlo o denegarlo, y no lo reconoce como un derecho del individuo. Nuestra Constitución Política lo consagra en el artículo 31, párrafo primero que señala: “Artículo 31. El territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas. Si por imperativo legal se decretare su expulsión, nunca podrá enviársele al país donde fue perseguido. (...)”

Volviendo al análisis de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su artículo 1.2 define a la persona refugiada como aquella que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país; o bien que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. De suma relevancia es el principio contemplado en el numeral 33.1 de la Convención, denominado Principio de No Devolución (Non-Refoulement) como piedra angular de la protección a los refugiados:

“Artículo 33. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.”

Al respecto, la Corte IDH ha advertido que “la obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, así como el Principio de No Devolución ante el riesgo de tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante o riesgo al derecho a la vida se aplica a todas las modalidades de devolución de una persona a otro Estado, incluso por extradición.” (Ver Wong Ho Wing vs. Perú, sentencia de 30 de junio de 2015).

Ergo, el Principio de No Devolución inexorablemente resguarda a toda persona refugiada en el sentido supra expuesto, siempre que no esté comprendido en alguna de las disposiciones de exclusión de la Convención, con la advertencia de que la determinación de la condición de refugiado es de naturaleza declarativa, es decir, una persona no se convierte en refugiada porque se le reconoce como tal, sino que se le reconoce porque es refugiada. De este modo, el principio citado es de aplicación no sólo con respecto a los refugiados reconocidos, sino también con relación a quienes tal condición no les ha sido declarada de manera formal y en lo atinente a toda modalidad de devolución, de acuerdo con la mencionada sentencia de la

Corte IDH. De ahí que, en la medida que un solicitante de refugio puede llegar a adquirir el estatuto de refugiado, es pacífica la tesis de que, conforme al Principio de No Devolución, no debe ser devuelto o expulsado mientras se encuentre pendiente la decisión final acerca de su condición (ver sentencia No. 2019-016610 de las 14:04 horas del 30 de agosto de 2019). De esa manera, la persona se ubica en la categoría de refugiado en el momento en que concurren todos los elementos de la definición consignada en la Convención. Tal relación fáctica, lógicamente, debe acontecer antes de que el Estado Contratante, en el cual la persona busca amparo, reconozca formalmente esa condición, reconocimiento al cual dicho Estado se encuentra obligado en el tanto en que se compruebe la existencia de dicha relación de circunstancias. De ahí que el reconocimiento de la condición de refugiado no tiene carácter constitutivo sino declarativo.

A nivel regional, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados del 22 de noviembre de 1984 (reconocida y reafirmada en la Declaración de San José, Costa Rica, sobre los Refugiados y personas desplazadas del 7 de diciembre de 1994), que recoge la mejor tradición latinoamericana en la materia, extiende la condición que nos ocupa a “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (parte III, Tercera).

Como se ha venido afirmando, el propósito de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, según su preámbulo, es velar por la protección de los refugiados, dado el carácter social y humanitario que impera en esa temática. Estos instrumentos tienen una posición singular en nuestro ordenamiento jurídico, por disposición expresa del artículo 7 de la Constitución Política, como lo ha establecido esta Sala en su jurisprudencia. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en nuestro ordenamiento jurídico, como elemento integrante del Derecho de la Constitución, a diferencia de los otros instrumentos del Derecho Internacional, tiene un valor superior a la Ley de acuerdo con el artículo 7° constitucional (sentencias No. 1147-90 de las 16:00 hrs. de 21 de septiembre de 1990, No. 2313-95 de las 16:18 hrs. del 9 de mayo de 1995, No. 2007-01682 de las 10:34 hrs. del 9 de febrero del 2007 entre otras).

Así, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, integran el ordenamiento jurídico costarricense en una posición de preeminencia con respecto a la ley, y es parámetro de constitucionalidad indirecta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución Política. Se trata de un régimen especial para los refugiados, que fue aceptado por cada uno de los Estados Contratantes (con las reservas que eventualmente algún Estado haya hecho pero que, en todo caso, según el artículo 42 de la Convención misma, no podrán hacerse en relación con los artículos 1, 3, 4, 16.1, 33 y 36 a 46 inclusive).

La Convención contempla las condiciones que deben valorarse para reconocer a una persona la categoría de refugiado, así como las normas mínimas básicas con respecto al trato que debe darse a las personas refugiadas. Dicho instrumento define al refugiado como aquella persona que, debido a fundados temores de ser perseguido por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Además, la Convención define las circunstancias en las cuales la condición de refugiado cesa, y los actos que llevan a una persona a estar excluida de la condición de refugiado. Las únicas causales permisibles bajo el Derecho Internacional de los Refugiados para no reconocer como refugiado a una persona que cumple con la definición de refugiado están contempladas en las secciones D, E y F del artículo 1 de la Convención de Refugiados de

1951 (las denominadas “cláusulas de exclusión”). El artículo 1F de la Convención sobre Refugiados de 1951, declara que las disposiciones de esa Convención: “[...] no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos: b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio antes de ser admitida en él como refugiada; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”. El artículo IF de la Convención sobre Refugiados de 1951 obligan a los Estados a negar los beneficios de la condición de refugiado a ciertas personas que de otro modo calificarían como tales. El propósito de las cláusulas de exclusión es privar a las personas respecto a las cuales existen “motivos fundados” para considerar que han sido responsables de atrocidades o delitos comunes graves de la protección internacional normalmente brindada a los refugiados. Con ello se impediría que tales personas abusen de la institución del asilo para evadir la rendición de sus cuentas ante la justicia. Estas causales para el no reconocimiento de la condición de refugiado bajo la Convención sobre Refugiados de 1951 son exhaustivas, lo que significa que los Estados Parte de la Convención de 1951 se comprometen a no incluir en su normativa interna razones adicionales o distintas a las previstas en el artículo 1F de la Convención de Refugiados de 1951 para no reconocer a una persona como refugiada.

Finalmente, conforme a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, a las personas refugiadas debe garantizársele también otros derechos humanos como derecho de igual acceso a la educación, el trabajo, la seguridad social, acceso a la justicia, y la libertad de circulación en los términos en ella establecidos, para facilitar su integración al país de acogida. En cuanto a los deberes de las personas refugiadas, en especial, entrañan la obligación de acatar las leyes y reglamentos del país en que se encuentre, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público (artículo 2).

Ahora bien, la condición de solicitante de refugio genera a favor de la persona migrante, un estatus de regularidad a partir del cual, le resultan aplicables las normas y estándares internacionales de protección humanitaria inherentes y necesarios para su condición. Es en virtud de los referidos principios, que los estados contratantes asumen un inquebrantable compromiso de velar por la seguridad e integridad de las personas amparadas por la protección especial derivada de su condición de refugiadas, lo cual, se ha reflejado en el Ordenamiento Jurídico interno, toda vez, que el artículo 115 de la Ley General de Migración y Extranjería, número 8764 de 19 de agosto de 2009, ordena lo siguiente:

“ARTÍCULO 115.-

No podrán ser deportadas al territorio del país de origen, las personas refugiadas y las personas solicitantes de refugio que debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o, por causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de tal país”.

Como se observa, el Estado costarricense ha implementado las obligaciones de la Convención y ha previsto su aplicación desde el momento en que a la persona migrante se le otorga la cita para la solicitud de refugio cuando su estatus migratorio se regulariza, de manera que, si son detenidos por autoridades migratorias, no correrían el riesgo de ser deportadas.

Por otra parte, debido a que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no establece procedimiento alguno para la obtención de la condición de refugiado, cada Estado contratante puede establecer el trámite que estime más apropiado para la verificación de las condiciones en ella definidas para el reconocimiento de dicha condición. En el caso

costarricense, la Ley General de Migración y Extranjería indica que el procedimiento para determinar la condición de refugiado será llevado a cabo sin costo alguno para la persona, de manera expedita (artículo 117) y dispone que la Comisión de Visas Restringidas y Refugio es el órgano que resolverá, en forma motivada, la aprobación o denegatoria de la condición de refugio. Establece además que la resolución denegatoria cuenta con recurso de revocatoria ante la misma Comisión y, de apelación, ante el Tribunal Administrativo Migratorio (artículo 118).

VI.- SOBRE LA ACUSADA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 59 DEL REGLAMENTO DE PERSONAS REFUGIADAS, REFORMADO POR EL ARTÍCULO 4 DEL DECRETO EJECUTIVO N. 43810 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 2022. La accionante alega que el artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformado por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 43810 del 29 de noviembre de 2022 es inconstitucional porque lesiona el principio de reserva de ley, el derecho al asilo y la libertad de tránsito, en tanto dispone la no autorización para salir del país de los solicitantes de refugio y el abandono tácito de solicitud de refugio, en caso de que egresen del territorio costarricense.

De previo a analizar los reproches de constitucionalidad planteados, es preciso hacer referencia al contenido y alcances del principio de reserva de ley, que se erige como garantía frente a la restricción de los derechos y libertades fundamentales. En la sentencia No. 2010-001668 de las 15:12 horas del 27 de enero de 2010, esta Sala indicó:

“En reiterada jurisprudencia constitucional se ha considerado que el régimen de los derechos y libertades fundamentales, es materia de reserva de la ley, no sólo porque se encuentra previsto dentro del sistema de libertad que garantiza el artículo 28 de la Constitución Política, sino que, además, porque se trata de un principio material que forma parte del régimen democrático, condición que le da un rango intrínsecamente fundamental (ver en este sentido, sentencias número 200201764 de las 14:37 horas del 20 de febrero del 2002 y número 2008-017305 de las 14:58 horas del 19 de noviembre del 2008, así como el voto 13.605-2009).”

Más recientemente, la sentencia No. 2021-011957 de las 17:00 horas del 25 de mayo de 2021 recapituló sobre este punto, e indicó que el principio de reserva legal debe ser respetado cuando el Estado pretende fijar una limitación de los derechos fundamentales reconocidos en favor de las personas. Dicho principio tiene en sí mismo un rango fundamental para la constitución de un régimen democrático, tal como ha sido reconocido ampliamente por la jurisprudencia del Tribunal (ver entre muchas, las sentencias número 2002-01764 de las 14 horas 37 minutos del 20 de febrero del 2002, número 2008-017305 de las 14 horas 59 minutos del 19 de noviembre del 2008 y número 2009-013605 de las 14 horas y 56 minutos del 26 de agosto de 2009). También ha señalado esta cámara que el principio de reserva legal no sólo garantiza la libertad frente al resto de los ciudadanos, sino que constituye una garantía de control frente al poder público pues, precisamente, la regulación reglamentaria de una actividad que incide en una multiplicidad de derechos fundamentales, requiere de un marco normativo de rango legal, de manera tal que los derechos fundamentales no pueden quedar sustraídos del debate público que se genera en la Asamblea Legislativa, siendo que la Administración Pública carece de legitimidad para regular el ejercicio de los derechos fundamentales, lo cual está recogido en la Ley General de la Administración Pública cuando se indica en el numeral 19 que “El régimen jurídico de los derechos fundamentales estará reservado a la Ley, sin perjuicio de los Reglamentos Ejecutivos correspondientes”.

A partir de lo expuesto, queda claro que es constitucionalmente válido que el legislador establezca ciertas limitaciones o regulaciones a los derechos y libertades fundamentales, siempre que éstas no produzcan un vaciamiento del contenido esencial de los derechos y

libertades protegidos por la Constitución Política y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos suscritos por la República de Costa Rica, a la vez que superen el test de razonabilidad y proporcionalidad, que impone la ponderación de los criterios de legitimidad, necesidad, adecuabilidad y proporción en sentido estricto.

A. Sobre la libertad de tránsito o de circulación. En el elenco de derechos y libertades fundamentales de las personas se encuentra la libertad de tránsito, denominada también libertad de circulación, ambulatoria o de desplazamiento. Está garantizada en el numeral 22 de la Constitución Política de Costa Rica, que dispone:

“Artículo 22.- Todo costarricense puede trasladarse y permanecer en cualquier punto de la República o fuera de ella, siempre que se encuentre libre de responsabilidad, y volver cuando le convenga. No se podrá exigir a los costarricenses requisitos que impidan su ingreso al país.”

De esta forma, mientras los costarricenses tienen garantizada la libre circulación con la única condición de estar libres de responsabilidad, los extranjeros deben someterse a las disposiciones normativas que regulan todo lo referente al control migratorio (ver sentencia No. 2517-96 de las 9:30 horas del 31 de mayo de 1996). La libertad de tránsito sólo puede ser limitada debido a un peligro inminente a la salubridad o la seguridad públicas, además de los supuestos de privación legítima de la libertad personal. Existen en el ordenamiento jurídico numerosas limitaciones a la libertad de tránsito, que son constitucionalmente legítimas si obedecen a las finalidades ya indicadas, están establecidas por ley, y no afecten su contenido esencial (sentencia No. 2023-001007 de las 9:15 horas del 18 de enero de 2023). Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce la libertad de tránsito, o libertad de circulación, en su artículo 22, en los siguientes términos:

“Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado o los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.”

La norma contempla los diferentes elementos del derecho a la circulación y residencia. En primer término, la libertad de circulación y residencia en el territorio de un Estado (incisos 1, 3 y 4); el derecho a salir libremente de un país y sus restricciones legítimas (incisos 2 y 3); el

derecho a buscar y solicitar asilo (inciso 7) y, por último, los incisos 5, 6, 8 y 9 prevén las garantías frente a la expulsión de un territorio, tanto de nacionales como de extranjeros.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie Con.111, se pronunció sobre el derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive el propio, y, las restricciones legítimas a este derecho.

“II. Violación del artículo 22 en relación con el artículo 1.1 (Derecho de circulación y de residencia)

114. El artículo 22 de la Convención protege el derecho de circulación y de residencia, el cual contempla el derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio, habiéndose alegado que este último aspecto ha sido violado en el presente caso.

115. La Corte coincide con lo indicado por el Comité de Derechos Humanos en su Comentario General No. 27, en el sentido de que el derecho de circulación se trata del derecho de toda persona a trasladarse libremente de un lugar a otro y a establecerse libremente en el lugar de su elección. El disfrute de este derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar. Se trata de una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona.

117. El derecho de circulación y de residencia, incluido el derecho a salir del país, pueden ser objeto de restricciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22.3 y 30 de la Convención. Sin embargo, es necesario que dichas restricciones se encuentren expresamente fijadas por ley, y que estén destinadas a prevenir infracciones penales o a proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás, en la medida indispensable en una sociedad democrática.

123. Debido a las circunstancias en las que se dieron los hechos del presente caso, la Corte estima necesario analizar detalladamente si al establecer restricciones al derecho a salir del país del señor Canese, el Estado cumplió con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad de las restricciones en la medida indispensable en una sociedad democrática, los cuales se infieren del artículo 22 de la Convención Americana.

2.1. Requisito de legalidad en una sociedad democrática

124. En relación con el requisito de legalidad de las restricciones a los derechos de circulación, de residencia y de salir del país, el Comité de Derechos Humanos señaló que las condiciones en que pueden limitarse esos derechos deben estar determinadas por ley, por lo que las restricciones no previstas en la ley o que no se ajusten a los requisitos establecidos en el artículo 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, serían violatorias de los referidos derechos. Asimismo, el Comité indicó que al aprobar leyes que prevean las restricciones permitidas, los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho; así como, también, deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación.

125. En primer término, la Corte destaca la importancia de la vigencia del principio de legalidad en el establecimiento de una restricción al derecho de salir del país en una sociedad democrática, dada la alta incidencia que dicha restricción tiene en el ejercicio de la libertad personal. Por ello, es necesario que el Estado defina de manera precisa y clara mediante una ley los supuestos excepcionales en los que puede proceder una medida como la restricción de salir del país. La falta de regulación legal impide la aplicación de tales restricciones, puesto que no se encontrará definido su propósito y los supuestos específicos en los cuales se hace indispensable aplicar la restricción para cumplir con alguno de los fines indicados en el artículo 22.3 de la Convención, así como también impide al procesado presentar los alegatos

que estime pertinentes sobre la imposición de tal medida. No obstante, cuando la restricción se encuentre contemplada por ley, su regulación debe carecer de ambigüedad de tal forma que no genere dudas en los encargados de aplicar la restricción permitiendo que actúen de manera arbitraria y discrecional realizando interpretaciones extensivas de la restricción, particularmente indeseable cuando se trata de medidas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad.” (destacado añadido).

De allí que la garantía contenida en el inciso 1 del artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos, implica la posibilidad de trasladarse libremente de un lugar a otro y establecerse en el lugar de su elección, sin que la persona deba indicar un motivo en particular para circular o permanecer en un sitio específico. Sin embargo, debe recalarse que este componente específico no es una garantía universal establecida para todas las personas, sino sólo para aquellas que se hallen legalmente en el Estado en cuestión. En ese sentido, la regla general es que todo nacional goza del derecho de circulación y residencia libre, pues todo nacional puede estar legalmente en su propio Estado. En el caso de los extranjeros, es una potestad de los Estados decidir a quiénes admiten en su territorio, pero una vez que han ingresado y permanecido en el Estado conforme a las regulaciones establecidas en el ordenamiento nacional, se encuentran legalmente en aquel, y por ende, gozan de la libertad de circulación y residencia, en principio, en condiciones semejantes a los nacionales.

Como se desprende del inciso 3 del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una vez que una persona se encuentra legalmente en el territorio de un Estado, sólo se puede limitar su derecho a la libre circulación y residencia bajo el cumplimiento estricto de ciertas condiciones. En primer término, el ejercicio de este derecho “no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”. De esta forma, la primera condición para que la restricción sea legítima, es que ésta se establezca mediante una ley (validez de la fuente). Este requisito formal tiene suma relevancia ya que protege a los ciudadanos contra limitaciones a sus derechos humanos por parte de autoridades administrativas. Debe ser la ley la que defina con claridad los casos en los cuales cabe restringir la libertad de circular por el territorio y escoger libremente el lugar de residencia.

Además de lo anterior, la disposición establece requisitos sustantivos para las restricciones a esta libertad. En el Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, ya citado, la Corte IDH también analizó en detalle las condiciones para que las restricciones al derecho a la libertad de circulación y residencia sean legítimas: las mismas no sólo deben “perseguir los propósitos autorizados por la Convención” (protección de seguridad nacional, el orden público, la salud o moral públicos, o los derechos y libertades de terceros) sino además, “ser necesarios en una sociedad democrática” para alcanzar tales propósitos, lo cual remite a un análisis de proporcionalidad, según el cual, la restricción debe cumplir tres requisitos: 1) debe ser adecuada para alcanzar tal propósito, 2) debe ser además necesaria o indispensable, en el sentido de que no debe existir una medida que logre el mismo propósito con una menor restricción del derecho de circulación y residencia y 3) debe ser proporcionada en sentido estricto, esto es que el beneficio obtenido es la satisfacción del propósito.

Otro componente del derecho a la libertad de circulación, consagrado en el artículo 2 del artículo 22 de la Convención, es el derecho de toda persona a salir libremente de cualquier país, inclusive el propio. No puede hacerse depender de ningún fin concreto, o del plazo que el individuo decida permanecer fuera del país. Es decir, el derecho incluye no sólo la garantía de poder viajar temporalmente al exterior, como la de emigrar permanentemente a otro país;

en ambos casos la persona tiene derecho a determinar el Estado de destino. Por otra parte, y a fin de hacer efectivo el derecho, el Estado tiene la obligación de facilitar a las personas la obtención, en un plazo razonable, de los documentos necesarios para viajar. En cuanto a las restricciones legítimas al derecho a salir de cualquier país, conforme al inciso 3 del artículo 22, se estipula que las mismas deben “fijarse expresamente por ley, estar destinadas a prevenir infracciones penales o a proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la moral o la salud públicos, o los derechos y libertades de terceros, en la medida indispensable en una sociedad democrática.”

B. La libertad de circulación y residencia y el derecho a salir del país en que se encuentran de las personas refugiadas. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, garantiza específicamente el derecho a la libre circulación de las personas refugiadas que se encuentren legalmente en el territorio, en los siguientes términos:

“Artículo 26. Libertad de circulación

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Artículo 27. Documentos de identidad.

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

Asimismo, el numeral 28 prevé el derecho a salir del territorio a los refugiados, a menos de que existan razones imperiosas de seguridad nacional que se opongan a ello, y establece obligaciones de los Estados a fin de no hacer nugatorio ese derecho:

Artículo 28. Documentos de viaje

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.
2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.”

Nótese que el derecho a salir del país se reconoce a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado, como es el caso de los solicitantes de refugio que están a la espera de la aprobación o denegatoria de su petición de asilo.

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 la sentencia No. 2023-003439 de las 9:20 horas del 14 de febrero de 2023, reiterada en sentencias No. 2023-003605 de las 09:30 horas de 15 de febrero, No. 2023-003982 de las 14:26 horas del 17 de febrero, No. 2023003983 de las 14:27 horas del 17 de febrero, No. 2023-003978 de las 14:22 horas del 17 febrero, No. 2023-003984 de las 14:28 horas del 17 de febrero, No. 2023003985 de las 14: 29 horas del 17 de febrero, No. 2023-004793 de las 9:45 horas del 28 de febrero, No.

2023004901 de las 9:45 horas del 1 de marzo, todas del 2023, entre otras, la mayoría de la Sala declaró la infracción 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.

En tales pronunciamientos la mayoría de esta Sala consideró que atendiendo a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado costarricense en materia de personas refugiadas, la restricción de tránsito impuesta por la autoridad recurrida -vía reglamentaria- a las personas solicitantes de refugio es contraria a los derechos humanos de las personas migrantes, pues impone limitaciones a su libertad ambulatoria, mediante un instrumento jurídico que no es idóneo ni legítimo para esos efectos. Las razones dadas en esos votos son de total y plena aplicación a la especie, por lo que han de ser reiteradas sin que se observe razón alguna para cambiar de criterio.

En primer término, la norma impugnada es inconstitucional porque impone una restricción a la libertad de tránsito mediante decreto ejecutivo, en oposición al principio de reserva legal que establece el numeral 28 de la Constitución Política, según el cual el legislador puede establecer ciertas limitaciones o regulaciones a los derechos y libertades fundamentales, siempre que éstas no produzcan un vaciamiento del contenido esencial de los derechos y libertades protegidos por la Constitución Política y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos suscritos por la República de Costa Rica. Se trata de la imposición de una limitación sustancial de los derechos de las personas migrantes mediante un mecanismo formal que no se constituye como mecanismo idóneo para tales fines, pues, se insiste, los condicionamientos al régimen de los derechos fundamentales, es materia reservada a la ley formal. En el caso de la libertad de circulación, y de salir del territorio de un estado, se garantizan específicamente a las personas refugiadas que se encuentre legalmente en el territorio de ese estado, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (artículos 26, 27 y 28), y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 13), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22 incisos 1 y 2). Según el inciso 3 del numeral 22 de la CADH, las restricciones a tales derechos pueden ser impuestas únicamente mediante ley. Incluso una legislación en ese sentido estaría sujeta al control de constitucionalidad para ponderar su legitimidad en cuanto a las restricciones que pueda imponer, ya que la Convención no sólo establece que las restricciones deben fijarse expresamente por ley, sino que exige requisitos sustantivos tales como “estar destinadas a prevenir infracciones penales o a proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la moral o la salud públicos, o los derechos y libertades de terceros, en la medida indispensable en una sociedad democrática.”

Cabe destacar, una vez más, que la Convención de Refugiados tutela tanto a la persona refugiada a la cual el Estado Contratante ha declarado tal condición, como al solicitante de refugio, pues la determinación del estatuto de refugiado, como se ha explicado a lo largo de este pronunciamiento, es de naturaleza declaratoria, es decir que no es necesario que exista un acto que reconozca a la persona como refugiada, sino que basta con la interposición de la gestión de solicitud de refugio, para que le sean reconocidos los derechos que le garanticen la protección de los instrumentos internacionales de los Derechos Humanos.

Como se ha evidenciado en los pronunciamientos de esta Sala sobre la materia de refugio, el Estado costarricense reconoce tales máximas, pues una vez que una persona inicia el proceso de refugio se genera el reconocimiento de los principios rectores de la materia de refugio, como el de no devolución, en virtud del carácter declarativo del reconocimiento de la condición de persona refugiada, que implica que a la persona solicitante de refugio se le deba tratar como refugiada mientras no se determine lo contrario; se define de manera

temporal su condición migratoria y en consecuencia su permanencia en el país se legaliza, por lo que le resultan aplicables las mismas condiciones de la persona a la que se concedió el estatus de refugiado. Es decir, además de no configurarse como un mecanismo legítimo para imponer esas limitaciones, la norma administrativa cuestionada establece un trato específico al solicitante en detrimento del marco internacional de protección al refugiado que confiere igualdad de trato al refugiado y al solicitante de refugio.

Por otra parte, la reforma reglamentaria impugnada conlleva una consecuencia inmediata si la persona solicitante de refugio egresa del territorio costarricense, consistente en el archivo de la solicitud de refugio, sin que exista la emisión de un acto motivado que analice la situación particular de la persona y que le permite ejercer su derecho de defensa ante tal sanción. Por el contrario, se le obliga a iniciar una nueva solicitud de refugio con las consecuencias que eso implica. El archivo de la solicitud, producto de una modalidad de renuncia tácita del petente, desconoce y atenta contra la normativa internacional, así como a los principios aceptados de asilo y protección internacional de refugiados. Esa medida asume la postura de aplicar una modalidad de terminación anticipada de una petición administrativa por la vía de un desistimiento tácito, a partir de lo cual, desconoce por esa vía el contenido sustancial de un derecho fundamental de las personas migrantes consistente en la aspiración de obtener un estatus migratorio regular sobre el cual, las normas internacionales asignan cardinal relevancia y resguardo. De ese modo, la solicitud de autorización de viaje a un tercer país, pese al compromiso de retorno, genera ipso iure, un archivo del procedimiento iniciado para obtener el refugio, dejando de lado y sin más, las particularidades y especificidades que puedan fundamentar ese viaje. Por demás, esa autorización no supone en modo alguno la inexistencia de la necesidad del refugio requerido, por lo cual, se traduce en un silogismo incompleto, un vicio de razonamiento en el cual, se asume el incumplimiento de condiciones subjetivas a partir de una condición que no revela una incompatibilidad con las pautas y presupuestos que nutren la figura del refugio.

En esa medida no es compatible con el derecho humano a buscar asilo, en consideración a que el derecho a un escrutinio exhaustivo de los hechos que motivaron el temor del solicitante de refugio a regresar a su país por la autoridad competente es un componente esencial del derecho de refugio, consagrado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del derecho a buscar asilo, establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El archivo de la solicitud, en estas condiciones constituye un mandato invasivo y sancionador, que priva al migrante regular de sus derechos ambulatorios, bajo la aplicación de una presunción ilegítima de abuso del derecho. En ese sentido, es dentro del análisis de cada causa y condición concreta que la Administración debe examinar si el ejercicio específico del derecho de petición en orden a obtener el refugio se traduce en un abuso de derecho, abuso de las formas o en general, en una estrategia para buscar obtener beneficios migratorios indebidos (doctrina de los ordinales 20 y 22 del Código Civil). En tales casos, sería totalmente factible y válido una denegatoria del trámite, empero, es menester que esa decisión se sustente en el mérito de cada caso. Sin embargo, esa validez no se puede afirmar como regla de principio, en una norma como la cuestionada, que asume, a priori, que toda solicitud de autorización para realizar viajes a un tercer país, en si misma es una señal de uso indebido del orden jurídico y que por ende, conlleva, de pleno derecho, al archivo del trámite. Es definitiva, dice de una deducción que contrasta con la lógica racional y que más parece tener amparo en un (pre) juicio de valor de inicio, sin la debida verificación de las condiciones necesarias para darle cabida.

En ese sentido, según lo indicado por el representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el criterio remitido a esta Sala en el expediente 23-00049-007-CO, caso en el cual se cuestionaba justamente la aplicación de la norma 59 reglamentaria impugnada en esta acción, ciertas conductas de los solicitantes de asilo vinculadas a su salida del país en que busca protección podrían tener un impacto en su elegibilidad para la protección internacional. Por ejemplo, visitas frecuentes al país de nacionalidad, en el cual un solicitante dice tener un fundado temor de persecución, pueden poner en duda la credibilidad de la solicitud o el carácter fundado del temor a la persecución. Sin embargo, estas consideraciones deben ser objeto de un examen individual de las circunstancias del caso concreto por parte de la autoridad competente para la determinación de la condición de refugiado en el contexto de los procedimientos de asilo, observando las salvaguardas del debido proceso. Asimismo, los Estados deben garantizar que las disposiciones sobre retiro y abandono implícitos no se apliquen a solicitantes que no tengan la intención de retirar o abandonar sus solicitudes. Además, tras el retiro (explícito o implícito) o el abandono de una solicitud, si un solicitante desea reabrir la solicitud y proseguir con el examen, debe tener acceso a un procedimiento de asilo justo y efectivo y la solicitud debe ser objeto de un adecuado y completo examen de sus méritos. Lo anterior es esencial para garantizar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales concernientes al derecho de buscar asilo y garantizar la no devolución. De manera que, como se ha indicado, la utilización de fórmulas abusivas es un aspecto que debe ser encaminado en cada caso concreto, por lo que, la generalización que establece el numeral 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformado por el artículo 4 del decreto 43810-MGP, también lesiona el derecho de refugio regulado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, y el numeral 31 de la Constitución Política, por lo que la acción se estima en cuanto a este extremo y se declara la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformada por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 43810.

VII. SOBRE EL ARTÍCULO 4 INCISO F DEL DECRETO EJECUTIVO

43809. En torno a los cuestionamientos formulados en contra del numeral 4 inciso f) del Decreto No. 43809, norma ya derogada, cabe destacar que al momento de definir las políticas migratorias y las reglas relativas a la permanencia legal en el país, el Estado goza de cierto margen de discrecionalidad:

“II.- SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA. De importancia para resolver el asunto, cabe señalar que tratándose de la regulación del ingreso y egreso de nacionales y extranjeros, el Estado costarricense puede, en el ejercicio de su soberanía, dictar las políticas migratorias que estime oportunas. Además, toda persona que ingrese o egrese del país debe someterse a los controles migratorios correspondientes a la luz de lo ordenado en la Ley de Migración y Extranjería. El Estado Costarricense -en ejercicio de su soberanía- tiene la potestad de establecer los requisitos para controlar el ingreso y egreso tanto de nacionales como de extranjeros del territorio nacional, siempre y cuando, las potestades discrecionales que ostenta la Dirección General de Migración y Extranjería sean ejercidas sin vulnerar los derechos que la Constitución Política reconoce a las personas. Así las cosas, la Dirección General de Migración y Extranjería es la entidad competente para la aplicación de las disposiciones de la Ley de Migración y Extranjería, normativa que le atribuye entre otras funciones, la de fiscalizar el ingreso y egreso al territorio nacional de personas, declarar ilegal el ingreso o permanencia de extranjeros cuando no pudieran probar su situación migratoria legal en el país, así como, la de ordenar la deportación de los extranjeros según las causales

previstas en dicha Ley (ver sentencia No. 2007-011264 de las 14:33 hrs. de 08 de agosto de 2007).” (Resolución No. 2017-6910 de las 9:15 horas del 12 de mayo de 2017).

En ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política y la ley le otorgan, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo No. 43809-MGP, denominado “Categoría especial temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de refugiado se encuentren pendientes de resolución o hayan sido denegadas”, vigente desde el 1 de marzo de 2023 hasta el 1 de marzo de 2024. Entre las consideraciones que motivan la emisión del decreto, se alude al Decreto Ejecutivo No. 38099-G, del 30 de octubre del año 2013, “Oficialización de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013- 2023”, según el cual el Estado costarricense promoverá la regularización e integración de las comunidades migrantes en la sociedad costarricense. Indica además que Costa Rica se ha consolidado como un país de destino de un número creciente de personas provenientes de Venezuela, Nicaragua y Cuba en busca de protección internacional y, a pesar de los esfuerzos del Estado para el fortalecimiento del procedimiento nacional de determinación de la condición de refugiado, un número considerable de solicitudes se mantienen pendientes de análisis y decisión, incluido un número creciente de casos que no cumplen con los criterios de inclusión establecidos por la definición de persona refugiada. Por ello, existe un gran porcentaje de esta población que se encuentra en una situación de irregularidad, incertidumbre y vulnerabilidad. Por otra parte, señala que por los cambios que han tenido los últimos años los flujos migratorios, es necesario ajustar la reglamentación con la que actualmente se cuenta para ejecutar la Política Migratoria, para que esté acorde con la realidad nacional. Agrega que, reconociendo los desafíos y los posibles retrasos que enfrenta el sistema de determinación de la condición de refugiado en Costa Rica, y tomando en consideración que todavía existe una gran cantidad de personas de estas nacionalidades que se encuentran con procesos de refugiado pendientes de resolución, se hace necesario regular mediante Decreto Ejecutivo esta categoría especial provisional, como un mecanismo orientado a la protección que les permita una estancia legal.

El Decreto Ejecutivo 43809, en su artículo 1 define las personas que podrán acogerse a la Categoría Migratoria Especial. Se trata de las personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se encuentren pendientes de resolución o hayan sido denegadas y que cumplan con todos los supuestos allí indicados: 1) Hayan realizado una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado después del 1^o de enero de 2010 y hasta el 30 de septiembre del 2022; 2) Hayan residido en el territorio nacional desde el momento que formularon la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y hasta la fecha en que se presente la solicitud para acceder a esta categoría especial, supuesto que se corroborará de oficio por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería; 3) Que la solicitud de refugio se encuentre pendiente de ser resuelta o haya sido denegada en firme a la fecha de entrada en vigor de este Decreto; 4) Que no cuenten con ninguna otra categoría de permanencia en el país debidamente aprobada.

Quienes obtengan esta categoría especial para regularizar su condición migratoria, contarán con libre condición para poder desempeñarse en cualquier actividad laboral remunerada, por cuenta propia o en relación de dependencia (artículo 2) y no requerirán permiso para salir del país, siendo que solamente deberán cumplir con los mismos requisitos de egreso y reingreso que señale la Dirección General de Migración y Extranjería para las otras categorías migratorias especiales (artículo 14). Ahora bien, entre los requisitos para el otorgamiento de esta categoría especial, el artículo 4 inciso f), aquí impugnado, derogado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N. 44133 del 15 de junio de 2023, establecía:

“f) En el caso de las personas que todavía sean solicitantes de la condición de refugiado, se deberá aportar, además, solicitud escrita de desistir de la solicitud de refugio o de los recursos planteados, en caso de estar en fase recursiva, mediante formulario debidamente completado y firmado sobre las consecuencias jurídicas del desistimiento. Este documento debe venir con la firma respectiva, la cual deberá ser estampada en presencia del funcionario público de la Dirección General de Migración y Extranjería, o estar debidamente autenticada por Notario Público.”

Es una atribución del Poder Ejecutivo trazar la política migratoria del estado costarricense, y definir las acciones para enfrentar la situación que vive el país en la actualidad por el incremento de solicitudes de refugio de personas provenientes de Cuba, Nicaragua y Venezuela, por la profundización de las situaciones políticas, sociales, económicas y de orden público que atraviesan esos países. No obstante, la disposición impugnada es inconstitucional pues es contraria al numeral 31 de la Constitución Política que consagra el derecho al asilo, y a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, incorporados a nuestro ordenamiento jurídico por la aprobación de la Asamblea Legislativa. Lo anterior, porque como se ha indicado, a nivel universal, los criterios para determinar quién es refugiado están detallados en el artículo 1 de la Convención sobre Refugiados de 1951. Al determinar la elegibilidad para la condición de refugiado, los Estados que son parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 han asumido la obligación de aplicar la definición de refugiado contenida en el Artículo 1 de la Convención sobre Refugiados de 1951. Esto implica que las personas que cumplen con la definición de refugiado bajo el derecho internacional o nacional tienen derecho a protección internacional como refugiados. También, debe reiterarse que en virtud del carácter declarativo del reconocimiento de la condición de persona refugiada, que implica que a la persona solicitante de refugio se le deba tratar como refugiada mientras no se determine lo contrario; por lo que, al formalizar la solicitud de refugio, se define de manera temporal la condición migratoria de la persona migrante y en consecuencia su permanencia en el país se legaliza, por lo que le resultan aplicables las mismas condiciones de la persona a la que se concedió el estatus de refugiado. No sólo se le concede una estancia legal, sino estándares de tratamiento acordes con la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967 y con las normativas internacionales de derechos humanos, siendo fundamental la protección contra la devolución, pero además otros derechos humanos como el derecho de igual acceso a la educación, al trabajo, la seguridad social, acceso a la justicia, y la libertad de circulación en los términos en ella establecidos, para facilitar su integración al país de acogida.

Si bien es facultativo optar por esta Categoría Migratoria Especial, para las personas migrantes originarias de Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se encuentren pendientes de resolución, el artículo 4 inciso f) aquí impugnado obligaba a los solicitantes de esta categoría especial a renunciar a la solicitud de refugio que tuvieran pendiente o a los recursos planteados contra la denegatoria de refugio, para optar por esa categoría migratoria especial. Tal imposición resultaba coercitiva para la persona aspirante al refugio, en la medida que se le obligaba a perder las garantías de su condición de refugiado, para poder acogerse al régimen de excepción. Como es sabido, las personas solicitantes de refugio cuentan con los mismos derechos que aquellas a las que les ha sido otorgada la condición de refugiado, por lo que el desistimiento de la solicitud de refugio o de los recursos planteados contra la denegatoria de la condición de refugiado implica que dejarían de estar protegidas por todas las garantías otorgadas por su condición de solicitantes y a la expectativa de contar finalmente con el estatus jurídico de refugiado. Como se apuntó, la categoría especial migratoria que crea el Decreto Ejecutivo 43809

únicamente autoriza a incorporarse a la fuerza laboral, por lo que quienes opten por este régimen especial temporal, quedarían excluidos de la protección que otorga el estatus de refugiado, como el derecho a la no devolución, lo que podría poner en riesgo incluso su vida y su libertad.

Por ello, condicionar el otorgamiento de un régimen migratorio especial, que además es temporal, a la renuncia obligada de la solicitud de refugio, o los recursos planteados contra la denegatoria de refugio, violenta los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica en esta materia, a la vez que impone una condición o requisito que resulta particularmente gravoso para las personas solicitantes de refugio, en tanto les priva del trámite para obtener una condición migratoria determinada de orden general, como exigencia de ingreso al requerimiento de una condición de excepción, si se quiere, preferente, pero que en modo alguno antagoniza con el trámite regular (ordinario) de refugio. Por ello, la acción debe ser estimada también en cuanto a este extremo, y por ello se declara que el artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo 43809, derogado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N. 44133 del 15 de junio de 2023, -en el sentido que fue impugnado-, mientras estuvo vigente y produjo efectos, lesionó el numeral 31 de la Constitución Política, y los numerales 1, 32, 33 de 1a Convención sobre el Estatuto de Refugiados, aprobada por la Asamblea Legislativa mediante Ley No. 6079 del 28 de agosto de 1977.

VIII.- CONCLUSIÓN. Por las consideraciones previas, la Sala estima que: 1) el párrafo segundo del artículo 59 del Reglamento de Personas Refugiadas, reformado por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°43810 es inconstitucional por infringir lo dispuesto en los artículos 22 y 28 de la Constitución Política, 26, 27 y 28 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, y 22 incisos 2 y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2) el artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo 43809, derogado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N. 44133 del 15 de junio de 2023, -en el sentido que fue impugnado-, mientras estuvo vigente y produjo efectos, lesionó el numeral 31 de la Constitución Política, y los numerales 1, 32, 33 de 1a Convención sobre el Estatuto de Refugiados, aprobada por la Asamblea Legislativa mediante Ley No. 6079 del 28 de agosto de 1977.

IX.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que, de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”, aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Se declara con lugar la acción y, en consecuencia, se anula por inconstitucional el párrafo segundo del artículo 59 del “Reglamento de Personas Refugiadas”, Decreto Ejecutivo No. 36831 del 28 de setiembre de 2011, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 43810 del 29 de noviembre de 2022, publicado en el Alcance No. 260 a la Gaceta No. 230 del 1 de diciembre de 2022. Asimismo, se declara que el artículo 4 inciso f) del Decreto Ejecutivo No. 43809 publicado en el Alcance No. 260 a La Gaceta No. 230 del 2 de diciembre de 2022, derogado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N. 44133 del 15 de junio de 2023, en el sentido que fue impugnado, mientras estuvo vigente y produjo efectos,

lesionó el numeral 31 de la Constitución Política, y los numerales 1, 32, 33 de 1a Convención sobre el Estatuto de Refugiados, aprobada por la Asamblea Legislativa mediante Ley No. 6079 del 28 de agosto de 1977. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las disposiciones anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. La magistrada Garro Vargas consigna nota. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese. Comuníquese. / Fernando Cruz C., Presidente a.i./ Paul Rueda L./Luis Fdo. Salazar A./Jorge Araya G./Anamari Garro V./Roberto Garita/Fernando Lara G. N./.

Exp: 23-006267-0007-CO

Res. n.º2023-021440

NOTA DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

He coincidido con la mayoría de la Sala para la estimatoria de la presente acción de inconstitucionalidad, sin embargo, he considerado oportuno consignar una nota separada con el fin de realizar algunas precisiones en relación con mi línea de resolución.

I.- Antecedentes en que advertí que el objeto era propio de ser conocido en acción de inconstitucionalidad

En primer término, se hace preciso destacar que en los hábeas corpus que son invocados como parte de la ratio de resolución, puse de expreso manifiesto que en tales procesos lo que correspondía era dar plazo a las partes tuteladas a efecto de que promovieran la correspondiente acción de inconstitucionalidad. El voto salvado que consigné en aquellos procesos dice lo siguiente:

“VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS. Con el respeto acostumbrado, salvo el voto y ordeno otorgar plazo a la parte tutelada para que interponga acción de inconstitucionalidad contra lo dispuesto en el art. 59 párrafo segundo del Reglamento de Personas Refugiadas, n.º36831 del 28 de setiembre de 2011, reformado por el art. 4 del decreto ejecutivo n.º43810 del 29 de noviembre de 2022. Concretamente, en lo relativo a la prohibición absoluta de autorizar el egreso de las personas solicitantes de refugio:

“No se autorizará bajo ninguna circunstancia el viaje de las personas solicitantes de refugio, fuera del territorio nacional, (...) o a un tercer país (...).”

Sobre el particular, se acredita que la parte recurrente cuestiona expresamente la prohibición absoluta de salir del país mientras la Dirección General de Migración y Extranjería resuelve su gestión de refugio en el territorio nacional. La norma en cuestión -pese a la necesaria protección que corresponde otorgar a las personas que solicitan refugio- no establece un margen de acción a las autoridades migratorias a efecto de examinar en casos excepcionales la razonabilidad de que la persona pueda salir temporalmente a un tercer país en el que no esté comprometida su integridad física o su vida.

En consecuencia, estimo que la conducta cuestionada en el caso concreto -que tiene incidencia en la libertad personal de la parte tutelada- se encuentra razonablemente fundada en la normativa vigente, por lo que de conformidad con lo disponen los arts. 28 párrafo tercero y 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a mi juicio lo que procede es suspender la tramitación de este hábeas corpus y otorgar a la parte un término de quince días hábiles para que formalice la acción de inconstitucionalidad contra el art. 59 párrafo segundo del Reglamento de Personas Refugiadas, n.º36831 del 28 de setiembre de 2011, reformado por el art. 4 del decreto ejecutivo n.º43810 del 29 de noviembre de 2022.

Es preciso advertir que la acción de inconstitucionalidad, y no un recurso de habeas corpus, es la vía procesal idónea para conocer de la razonabilidad y proporcionalidad de la norma en cuestión y que fundamenta las conductas acusadas de lesivas. Por lo demás, no sería la primera vez que en un proceso de hábeas corpus la Sala Constitucional otorga plazo para que se interponga una acción de inconstitucionalidad (ver, por ejemplo, la sentencia de este Tribunal n.º2022-021286 del 9 de setiembre de 2022). Ahora bien, corresponde advertir que –dado que está de por medio la libertad de tránsito de las personas amparadas– debería resolverse dicha acción de inconstitucionalidad con la celeridad que la situación demanda y esto sería perfectamente posible también porque el objeto es puntual.

Lo que me lleva a tomar esta decisión es la necesidad de subrayar la diferente naturaleza de los procesos de control de constitucionalidad respecto de los de garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales y llamar la atención sobre la importancia de que la Sala respete dicha naturaleza y el plexo normativo que le rige”. (Ver sentencias números 2023003981, 2023-003985, 2023-004793, 2023-004901, 2023-005082, 2023008844 y 2023-013224, entre otras).

En tal sentido, siendo consistente con mi línea de resolución, celebro que la Sala esté conociendo el agravio de inconstitucionalidad a través de este proceso de control de constitucionalidad y no mediante la vía sumaria del recurso de hábeas corpus.

Como lo advertí oportunamente, la acción de inconstitucionalidad, y no un recurso de hábeas corpus, es la vía procesal idónea para conocer de la razonabilidad y proporcionalidad de la norma en cuestión. Ese es el diseño procesal establecido por el constituyente derivado y el legislador en lo relativo a los cauces y las competencias de esta Sala Constitucional.

II.- Lesión al principio de seguridad jurídica

A mi juicio, la estimatoria de múltiples recursos de hábeas corpus, pero sin la realización del correspondiente análisis de constitucionalidad con la expresa posibilidad de expulsar la norma del ordenamiento jurídico, implicó una lesión al principio de seguridad jurídica.

En anteriores oportunidades he afirmado que el principio de seguridad jurídica es una de las bases fundantes del sistema democrático de derecho y apunta a que se tenga claridad y certeza sobre las normas y regulaciones que rigen; supone otorgar unidad y coherencia tanto al ordenamiento jurídico como a las relaciones que se traban entre las personas, la forma de relacionarse con la Administración, con las autoridades jurisdiccionales, etc. Esta Sala Constitucional lo ha definido en los siguientes términos:

“PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO PRINCIPIO FUNDANTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. La seguridad jurídica constituye un principio general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la cual, tiene la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, en tanto los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de sus bienes le serán respetados; lo cual requiere de ciertas condiciones, tales como la organización judicial, el cuerpo de policía, las leyes, por lo que, desde el punto de vista objetivo, la seguridad jurídica equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública” (sentencia n.º2000-00878).

Como se desprende de lo anterior, el principio de seguridad jurídica debe entenderse como certeza y previsibilidad del ordenamiento jurídico y la Sala Constitucional debe ser garante de dicho principio en sus líneas resolutorias.

Por tanto, si una norma jurídica de carácter general era el motivo por el cual se estaba estimando que una conducta era lesiva de los derechos fundamentales de las personas peticionarias de refugio, lo natural debió haber sido justamente direccionar a la parte hacia la interposición de una acción de inconstitucionalidad y no dejar la norma vigente con la posibilidad de mantener la continua lesión a los derechos fundamentales invocados o de poner a la Administración en la extraña situación de inaplicar una norma vigente por orden de este tribunal contenida en una sentencia que resolvía un hábeas corpus. Lo natural hubiera sido, repito, conocer del agravio en un proceso de control de constitucionalidad, como lo está ahora haciendo la Sala y otorgar seguridad jurídica tanto a los peticionarios como a las propias autoridades públicas, para que se entendiera que la norma estaba definitivamente expulsada del ordenamiento jurídico por contrariar la Constitución o tratados debidamente ratificados. Por lo tanto, el medio para resguardar este principio constitucional es que el propio Tribunal Constitucional se apegue a los procedimientos correspondientes para expulsar las normas del ordenamiento jurídico en los procesos de control de constitucionalidad, previo resguardo del debido proceso, con eficacia declarativa, retroactiva y erga omnes, y en los procesos de garantías se tutelen los derechos fundamentales de las personas con efectos inter partes. Se trata de respetar la dimensión predominantemente objetiva y la dimensión subjetiva de cada uno de esos tipos de procesos. Más aún: con la posición que aquí he sostenido no sólo busco respetar la naturaleza de los procesos sino las normas procesales, que son de orden público e indisponibles. Es claro que sólo así se logra la consolidación de nuestro sistema de control de constitucionalidad concentrado, tal como el constituyente derivado y el legislador lo diseñaron.

III.- La celeridad como prueba de que esto correspondía ser resuelto en acción de inconstitucionalidad

En el momento de la resolución de los procesos de hábeas corpus quizás se me pudo reprochar que mi propuesta pudiese retardar la sentencia del caso concreto. Sin embargo, en mis votos salvados insistí en que “dado que está de por medio la libertad de tránsito de las personas amparadas— debería resolverse dicha acción de inconstitucionalidad con la celeridad que la situación demanda y esto sería perfectamente posible también porque el objeto es puntual”.

Esta acción de inconstitucionalidad -que fue presentada el 16 de marzo de 2023 y fue resuelta el 30 de agosto de 2023- no hace otra cosa que confirmar mi postura de que esto podía ser resuelto en un plazo corto. Incluso, pudo haber sido antes, si no es porque la Sala entendía que el asunto ya estaba “resuelto”. La acción correspondiente al expediente n.º23-008857-0007-CO, resuelta mediante sentencia n.º2023-010736, tuvo que ser rechazada porque la parte accionante se quedó sin asunto base que sustentara la legitimación y la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En dicho asunto consigné una nota en la que hice las siguientes reflexiones:

“He concurrido con el Pleno del Tribunal en el rechazo de plano de la acción de inconstitucionalidad, porque la parte accionante se ha quedado sin asunto base que sustente la legitimación y la admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, respetuosamente he optado por consignar estas razones diferentes, en virtud de que no comparto la ruta empleada por el Tribunal para amparar la situación jurídica de la parte tutelada.

Estimo que la mayoría de la Sala ha invertido el orden judicial natural para resolver el caso concreto. En efecto, en el sub lite se tiene que la persona amparada presentó un recurso de hábeas corpus en fecha 13 de abril de 2023, que se tramitó en el expediente n.º23-008264-0007-CO. En lo conducente y en relación con este proceso, se cuestionó que

la tutelada abandonó su país de origen (Camerún) en aras de resguardar su integridad física y mental, ya que aparentemente sufrió violaciones a sus derechos humanos por parte de la policía y el ejército, debido a que pertenece a una minoría étnica en el lugar donde reside. Llegó a Costa Rica proveniente de República Dominicana, país del cual dice que se vio forzada a salir, debido a que fue víctima de un robo y de agresión sexual; además hay indicios de que podría ser víctima de trata de personas. Se adujo que la tutelada ingresó a Costa Rica y fue rechazada en el aeropuerto Juan Santamaría. Ella formalizó su solicitud de refugio, pero su pretensión fue declarada inadmisibile mediante la aplicación del art. 121 del Reglamento de Personas Refugiadas, sin que se efectuara un análisis por el fondo (análisis de riesgo) y se le brindara a la peticionaria la oportunidad de exponer su caso en una entrevista privada ante las autoridades competentes y con la debida asistencia legal.

Posteriormente, el día 20 de abril de 2023, la representación de la tutelada interpuso este proceso de control de constitucionalidad. Acá se cuestionó justamente la razonabilidad de la norma que faculta al Poder Ejecutivo a rechazar ad portas las gestiones de signatarios de peticiones refugio que hayan pasado por un tercer país. La norma -que sigue vigente- dice, en lo conducente, lo siguiente:

“También serán inadmisibles las solicitudes de personas que antes de ingresar a Costa Rica, pasaron por otros países considerados seguros por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, conforme a la situación socio política y por ser respetuosos de los derechos humanos, sin solicitar refugio y esperar a que se resolviera en dichos lugares la solicitud”. Tanto en el recurso de hábeas corpus, como en la presente acción de inconstitucionalidad, se afirma que la base de las conductas cuestionadas es la norma que acá se impugna, pues su aplicación automática impide valorar las condiciones de eventual vulnerabilidad en las que arribó una persona a Costa Rica.

En ese orden de ideas, el trámite a seguir está expresamente regulado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC): si la conducta cuestionada está sustentada en una norma de orden general, lo procedente es suspender la tramitación del recurso y otorgar a la parte -obviamente a la recurrente- un término de quince días hábiles para la formalización de la acción de inconstitucionalidad (arts. 28 y 48 de la LJC).

En el sub lite, dado que el hábeas corpus era admisible y la acción de inconstitucionalidad ya estaba presentada, lo que correspondía era suspender la tramitación del recurso de hábeas corpus para resolver sobre la admisibilidad y el fondo de la acción planteada. Este es el proceder que, desde mi perspectiva, es el que resulta ajustado a las disposiciones procesales atinentes y respeta la naturaleza y propósitos de cada uno de los procesos en cuestión. Esto lo he advertido recientemente en múltiples recursos de hábeas corpus, en los que he sostenido que lo procedente era suspender el proceso en cuestión y otorgar plazo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad (ver, por ejemplo, las sentencias números 2023-003981, 2023-003983 y 2023-004040, entre otras). En dichas resoluciones advertí expresamente que, en atención a la materia, la Sala estaba en la obligación de dar un trámite expedito a la resolución de las acciones de inconstitucionalidad que fueran interpuestas. Incluso, este órgano bien pudo haber dictado medidas cautelares para resguardar la situación jurídica de los demandantes”.

IV.- Sobre el plexo normativo que rige a la Sala Constitucional para realizar control de constitucionalidad

En anteriores notas (véanse las sentencias 2014-004630, 2015-016070, 2015019582, 2016-018351, 2020-013316) he hecho algunas consideraciones en relación con el ejercicio del

control de constitucionalidad y los instrumentos internacionales como parámetro de valoración. Al respecto, en lo conducente y en resumen, indiqué lo siguiente:

“La función de controlar la conformidad de las leyes y disposiciones generales con los tratados y convenios no está expresamente prevista en el texto constitucional sino sólo en el art. 73.d) LJC, pero no es contraria a aquél, pues permite garantizar la eficacia del art. 7 CP. Esa función de controlar dicha conformidad es una función distinta de la que ejerce la Sala en razón del art. 10 CP –el control de constitucionalidad– y de la establecida en el art. 48 CP –garantizar jurisdiccionalmente los derechos constitucionales y los de carácter fundamental establecidos en instrumentos internacionales sobre derechos humanos–.

Cuando esta Sala ejerce su función de control de constitucionalidad, no corresponde que eche mano de tratados y los utilice de hecho como si integraran el parámetro de constitucionalidad. Tales instrumentos, y sólo si están debidamente ratificados, pueden erigirse en parámetro de conformidad de las normas legales e infralegales con ellos mismos, en razón de lo establecido en el art. 7 CP y 73.d) LJC. Esto es conteste con una interpretación sistemática de la Constitución y la LJC y con el respeto a la separación de poderes, principio basilar de todo Estado democrático de Derecho”. (Lo resaltado no corresponde a los votos originales).

En el caso concreto, hay varias referencias a resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Wong Ho Wing vs. Perú, sentencia de 30 de junio de 2015 y Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie Con.111), así como también la alusión a los criterios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Estimo que tal invocación es pertinente si se entiende que es únicamente para efectos hermenéuticos. / **Anamari Garro V.**, Magistrada/.San José, 08 de noviembre del 2023.

Referencia N°: 202396874, publicación número: 1 de 1