DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -198-2024

INFORMA DE: PROYECTO DE LEY

“REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 48, 90 Y 91 DE LA LEY GENERAL DE MIGRACIÒN Y EXTRANJERÍA NÚMERO 8764, DEL 19 DEAGOSTO DEL AÑO 2009”

EXPEDIENTE Nº 23.057

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
ÁLVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL

24 JUNIO 2024

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

A. RESUMEN DEL PROYECTO 3

B. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.. 3

C. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 4

ARTÍCULO 1.- 4
ARTÍCULO 2.- 6
ARTÍCULO 3. - 8
ARTÍCULO 4.- 9

D. COMENTARIOS FINALES 10

E. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 10

F. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO. 11

VOTACIÓN 11
DELEGACIÓN 11
CONSULTAS OBLIGATORIAS 11

G. FUENTES 11

AL-DEST- IJU –198-2024

INFORME JURÍDICO

“REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 48, 90 Y 91 DE LA LEY GENERAL DE MIGRACIÒN Y EXTRANJERÍA NÚMERO 8764, DEL 19 DEAGOSTO DEL AÑO 2009”

EXPEDIENTE Nº 23.057

A. Resumen del Proyecto

La iniciativa legislativa tiene por objeto promover el turismo nacional “*de forma tal que se propicie el ingreso de divisas a la hacienda nacional y una inyección de recursos a miles de personas que se benefician de forma directa e indirecta, de la permanencia de turistas en nuestro país*.”

Para llevar a cabo el objetivo, se propone reformar cuatro artículos de la Ley General de Migración y Extranjería, de modo que los plazos de permanencia de las personas extranjeras puedan ser ampliados hasta ciento ochenta días (seis meses); e incluso pudiendo ser prorrogados. Incluye una participación del Instituto Costarricense de Turismo, al permitir que este ente establezca un plazo de vigencia de la visa en lo que denomina “turismo ampliado”.

Se incrementa el valor de la solicitud de prórroga de trescientos a quinientos dólares.

B. Vinculación con Objetivos de Desarrollo Sostenible

El Proyecto de Ley no presenta vinculación con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Lo anterior porque a pesar de que en su exposición de motivos aborda temas de reactivación económica, en el articulado del proyecto de ley no se proponen reformas relevantes, de forma tal que se propicie el ingreso de divisas a la hacienda nacional.

Aunque propone incorporar el criterio técnico del Instituto Costarricense de Turismo para la determinación de un turismo ampliado en el caso de extender plazos de permanencia en el país para los no residentes, no garantiza que los objetivos vayan a ser conseguidos.

Por esta razón, la viabilidad de la iniciativa de ley debe ser determinada por estudio jurídico y económico.

C. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

La regulación del ingreso al país, por parte de los extranjeros, es una potestad exclusiva del Estado que mediante el establecimiento de normas diseñan la política migratoria que debe ser observada por los no nacionales. La Ley General de Migración y Extranjería[1] es el cuerpo normativo que viene a establecer de manera clara y precisa que la competencia en materia migratoria corresponde a la Dirección General de Migración y Extranjería.

> ***ARTÍCULO 13.-***
> *Serán funciones de la Dirección General, desarrolladas en el contenido de la presente Ley y su Reglamento, las siguientes:*
> *1)* ***Autorizar, denegar y fiscalizar el ingreso, la permanencia y el egreso legal de las personas extranjeras al país****. Para dicho efecto, emitirá las directrices generales de visas de ingreso correspondientes.* (…)"

Con la finalidad de contar con una mayor claridad de la propuesta, se elaboró un cuadro comparativo, por parte del área de antecedentes, entre la normativa vigente y la propuesta legislativa, destacándose en negrita las modificaciones.

Artículo 1.-

Modifica el artículo 48 de la ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería:

LEY Nº 8764	PROYECTO DE LEY
ARTÍCULO 48 - Las directrices generales de visas de ingreso y permanencia para no residentes contemplarán los países que no requerirán visa, los que requerirán visa consular y los que requerirán visa restringida.	**Artículo 48 -** Las directrices generales de visas de ingreso y permanencia para no residentes contemplarán los países que no requerirán visa, los que requerirán visa consular y los que requerirán visa restringida, **así como los plazos máximos de permanencia que las personas extranjeras podrán disfrutar en el país bajo esa categoría migratoria, que se determinarán según la necesidad o no de contar con visa y los intereses nacionales.** **Los plazos que establezcan estas directrices no podrán ser superiores a ciento ochenta días naturales, pero podrán ser prorrogados según lo establecido por el artículo 90 de la presente Ley, o conforme al criterio técnico del Instituto Costarricense de Turismo, para la determinación de un turismo ampliado.**
Las visas consulares deberán ser gestionadas ante los agentes consulares costarricenses, y las visas restringidas deberán ser solicitadas ~~**personalmente**~~ ante los agentes consulares costarricenses, o ante la Dirección General, por un	Las visas consulares deberán ser gestionadas ante los agentes consulares costarricenses, y las visas restringidas deberán ser solicitadas ante la **Dirección General** o ante los agentes consulares costarricenses.

[1] Ley General de Migración y Extranjería: Ley Nº 8764 del 19 de agosto 2009: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=66139

tercero interesado debidamente autorizado mediante poder especial.	Estas visas podrán ser gestionadas personalmente o por un tercero con poder especial. **No se admitirá otro tipo de poder para estos trámites**.

Tal y como se puede determinar, la propuesta normativa viene a adicionar el numeral señalado estableciendo que en las directrices se señala el plazo máximo de permanencia por parte de las personas extranjeras en el país.

Este aspecto no ofrece comentario, más allá si la determinación debe quedar en la ley, o puede ser un aspecto discrecional de la Administración mediante la respectiva remisión reglamentaria.

Cabe mencionar que la Ley 10.008 Ley para atraer trabajadores y prestadores remotos de carácter internacional (Nómadas digitales) contempla en su articulado el establecimiento de una categoría de ciudadanos que presta servicios remotos a quienes se les brinda una situación migratoria de un año de permanencia en el país[2].

Pero más allá de eso, se le está entregando una competencia nueva al Instituto Costarricense de Turismo ICT, para que "*mediante criterio técnico*" determine cuánto puede ser necesario esa ampliación o prórroga de los plazos de permanencia.

Si bien puede ser conveniente que se escuche, o que incluso se coordine interinstitucionalmente, en criterio de esta asesoría, entregar la determinación de ese plazo vinculantemente al ICT, como parece deducirse de la redacción actual, no es solo entregar una competencia atípica a esa Institución autónoma, impropia entonces de sus funciones y mandato legal, sino que viene a sustituir el criterio de la propia Dirección General de Migración, quebrantando su mandato legal y duplicando los criterios de autoridad en esta materia, lo que no resulta conveniente, más allá de que en estricto sentido jurídico sea posible.

Es importante indicar que, el tema de visas es competencia propia de la Dirección General de Migración y Extranjería, pero no del Instituto Costarricense de Turismo, aspecto que fue ya comentado en el apartado anterior.

---

[2] ***ARTÍCULO 3 - Definiciones*** *- Para los efectos de la presente ley se entenderá por: 1) Persona trabajadora o prestadora de servicios remotos: persona extranjera que presta servicios remunerados de forma remota, de manera subordinada o no, utilizando medios informáticos, de telecomunicaciones o análogos, en favor de una persona física o jurídica que se encuentra en el exterior, por lo cual recibe un pago o una remuneración proveniente del exterior. Tendrá la categoría migratoria de no residente, dentro de la subcategoría de estancia, según se categoriza en la Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería, de 19 de agosto de 2009."*

"***ARTÍCULO 15- Beneficios relativos a la condición migratoria****. El beneficio migratorio se le otorgará por un año, prorrogable por un único período de un año adicional. Para autorizar dicha prórroga, el beneficiario deberá haber permanecido en el país un mínimo de ciento ochenta días durante el año concedido originalmente.*

Asimismo, de previo a la expiración del beneficio migratorio, en aquellos casos en que sea procedente y se cumplan los requisitos formales y sustantivos pertinentes, el beneficiario podrá solicitar el cambio de categoría migratoria, según se categoriza en la Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería, de 19 de agosto de 2009."

Es decir, para esta asesoría le resulta incoherente esta atribución de fijar un plazo a una visa, cuando no es algo que se encuentre dentro de las competencias que se le asignan al señalado Instituto. Aspecto sobre el que ya se refirió el mismo Instituto[3] al indicar:

> "De igual manera se aclara que este Instituto no tiene la competencia, ni la capacidad para emitir criterio, ni analizar caso por caso las solicitudes que deriven de un eventual "Turismo Ampliado"."

Otra duda que surge en este mismo párrafo es que se pretende decir con "turismo ampliado", no existe definición alguna de cuál es el alcance de este contenido, parece que se trata de una prórroga de la vigencia de la visa.

Debe tenerse en cuenta, además, que el Consejo Nacional de Migración conforme a la Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería de 19 de agosto de 2009 cuenta entre sus integrantes a un representante del Ministerio de Turismo[4], pero que obviamente no fija una posición oficial como lo propone el proyecto a través directamente del ICT.

Los cambios del último párrafo parecen ser solo formales de un reacomodo de la redacción pues no se observan modificaciones sustanciales.

Artículo 2.-

Este numeral propone modificar el artículo 90 de la ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería.

LEY 8.764	PROYECTO DE LEY 23057
ARTÍCULO 90.- Las personas extranjeras autorizadas para ingresar al país y permanecer en él bajo la categoría migratoria de turista, ~~**por un plazo inferior a noventa días**~~, tendrán la posibilidad de prorrogar su permanencia, previa gestión anterior al vencimiento del plazo original autorizado y previa comprobación de que poseen medios económicos suficientes ~~para subsistir. Dicho trámite tendrá un coste de cien dólares moneda de los Estados Unidos de América (US$100,00). El Reglamento de la presente Ley determinará las condiciones, los procedimientos y los requisitos para el otorgamiento de la prórroga.~~	**Artículo 90 -** Las personas extranjeras autorizadas para ingresar al país y permanecer en él bajo la categoría migratoria de turista, **según los plazos que determinen las Directrices Generales de Visas de Ingreso y Permanencia para No Residentes**; sin embargo, tendrán la posibilidad de solicitar una prórroga **hasta por un periodo máximo del doble del plazo originalmente autorizado o por el plazo que determine el Instituto Costarricense de Turismo para un turismo ampliado. La prórroga quedará supeditada a lo siguiente**: 1) Que la solicitud se realice antes del vencimiento del plazo original. 2) A la comprobación de medios económicos suficientes **para la realización de actividades de esparcimiento y recreación, conforme lo establezca el reglamento a la presente ley.** 3) Al pago de los montos que establece el artículo 256 de esta ley.

[3] Instituto Costarricense de Turismo, DM.082.2022 (Sic) San José, 22 de febrero de 2023.

[4] *"**ARTÍCULO 10.-** El Consejo estará integrado de la siguiente manera: (…) **8)** El presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo."*

	4) **El criterio técnico del Instituto Costarricense de Turismo para el caso del turismo ampliado.** 5) Las condiciones, los procedimientos y los requisitos que determine el reglamento a la presente ley.

Esta norma, tal y como se presenta, muestra una redacción con una excesiva e innecesaria complejidad, esto por cuanto viene a reiterar la referencia a las directrices generales de visas de ingreso y permanencia para no residentes, siendo que no parece necesario incluir dicho contenido. Esta situación le resta claridad a la disposición normativa, por lo que se puede suprimir y con ello adquiere una mayor claridad.

Es importante señalar que la propuesta no guarda coherencia, parece que le sobra o falta texto, se puede precisar con claridad meridiana como la primera idea es inconclusa, es decir la redacción debe subsanarse mediante moción de fondo, esto con el fin de darle sentido a la idea. Es decir, lo que hay es una idea incompresible o inconclusa que dice:

> "Las personas extranjeras autorizadas para ingresar al país y permanecer en él bajo la categoría migratoria de turista, según los plazos que determinen las Directrices Generales de Visas de Ingreso y Permanencia para No Residentes; *sin embargo*…"

Resulta incomprensible la expresión anterior, por lo que debe ser reformulada, dado que no se puede determinar con la seguridad jurídica necesaria, a que idea se ve concatenada la expresión "***sin embargo***".

Este primer párrafo, en su parte final, presenta nuevamente una redacción deficiente que pone en evidencia la necesidad de emplear una mejor técnica legislativa, esto por cuanto señala la posibilidad de otorgar una prórroga del plazo de hasta el doble originariamente autorizado. La reforma además indica: "*o por el doble del plazo que determine el Instituto Costarricense de Turismo para un turismo ampliado*".

Basta tener presente como la reforma propuesta al artículo 48 hace referencia a un criterio técnico por parte del Instituto Costarricense de Turismo, mientras que la reforma a esta numeral señala "por el plazo que determine el Instituto Costarricense de Turismo". Es evidente que son dos ideas imprecisas y sin contenido para su eficacia.

Se reitera que el otorgamiento del plazo de prórroga es competencia exclusiva de la Dirección señalada anteriormente y no del Instituto Costarricense de Turismo. Por lo que idea es imprecisa, siendo necesario hacer un replanteamiento del tema.

Sobre el tema de turismo ampliado, nuevamente llamamos la atención de que es una idea vaga e imprecisa, además parece que se refiere a prórroga de la vigencia de la visa.

Con relación al inciso 2) viene a establecer una limitante para el otorgamiento de la prórroga de la visa, es decir no basta contar con suficientes medios económicos, sino que serán para ser destinados a: "*la realización de actividades de esparcimiento y recreación*".

Cabe mencionar que este tipo de prorrogas está dirigido a un sector como es el turismo, por lo que no presenta comentario alguno.

El inciso 3) remite para los pagos de los montos que se indican en el numeral 256 de la Ley General de Migración y Extranjería Ley 8764. Por lo que se suprime el monto que se indica por concepto de prórroga de su permanencia en el país.

En el inciso 4) que se propone, se viene a establecer nuevamente la supeditación del otorgamiento de la prórroga de la vigencia de la visa de turista al criterio técnica del Instituto Costarricense de Turismo, tal y como lo hemos señalado, este criterio es muy impreciso y deber ser aclarado, en particular en cuanto a que no está desarrollado su concreción.

Se reitera lo impreciso de la idea de turismo ampliado, aspecto que ya fue comentado líneas atrás.

La propuesta tiene problemas por el fondo, relacionados con lo que se ha señalado en el artículo anterior, y de técnica legislativa, porque la redacción es confusa y debería mejorarse.

Artículo 3. -

Este numeral propone modificar el artículo 91 de la ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería.

LEY 8.764	PROYECTO DE LEY 23057
ARTÍCULO 91 - Vencido el plazo máximo de permanencia legal de una persona extranjera en condición de turista, deberá abandonar el territorio nacional; si no lo hace ~~y pretende acceder a presentar una solicitud para tener acceso a alguna de las condiciones migratorias contenidas en la presente Ley y a juicio de la Dirección de Migración y Extranjería cumple los requisitos de idoneidad para efectos de incoar dicha solicitud legal, deberá cancelar, a favor del Estado costarricense, el monto previsto en el inciso 3) del artículo 33 de esta Ley. Dicha persona dispondrá de noventa días para concluir el trámite solicitado y, a partir del vencimiento de dicho plazo~~, la persona extranjera incurrirá nuevamente en una condición migratoria irregular y quedará expuesta a las sanciones dispuestas en la presente Ley.	**Artículo 91 -** Vencido el plazo máximo de permanencia legal de una persona extranjera en condición de turista, deberá abandonar el territorio nacional, de no hacerlo incurrirá en una condición migratoria irregular y quedará expuesta a las sanciones dispuestas en la presente ley**, salvo que haya presentado una solicitud de permanencia legal en el país que a la fecha de vencimiento de ese plazo se encuentre pendiente de resolución.**

La propuesta modificativa viene a suprimir el contenido que se refiere a la posibilidad que cuenta el turista para presentar una solicitud con el fin de tener acceso a algunas de las condiciones migratorias que indica la presente ley,

cumpliendo con los requisitos que dispone la Dirección de Migración y Extranjería y cancelando el monto que dispone el inciso 3 del artículo 33 de la normativa objeto de reforma, la persona dispone de noventa días para concluir el trámite, caso contrario la persona se encuentra en una condición migratoria irregular.

La iniciativa viene a incluir la suspensión de la obligación del abandono del territorio nacional por su situación irregular, en caso de haber formulado la solicitud de permanencia legal en el país antes del vencimiento de la prórroga y que no se haya dictado resolución.

La situación no presenta mayor comentario y es un asunto de discrecionalidad política.

Artículo 4.-

Este numeral propone modificar el artículo 256 de la ley 8764:

LEY 8.764	PROYECTO DE LEY 23057
ARTÍCULO 256 - La persona extranjera que ingrese al país bajo la categoría migratoria de no residente, y solicite prórroga del plazo de permanencia legal autorizado, deberá cancelar la suma de ~~cien~~ dólares en moneda de los Estados Unidos de América (US $~~100,00~~) o su equivalente en colones al tipo de cambio de referencia "venta", que diariamente calcula y publica el Banco Central de Costa Rica, mediante entero a favor del Gobierno de la República o en otra forma idónea que garantice su pago efectivo. Sin la comprobación de este pago, no se dará trámite a la solicitud.	**ARTÍCULO 256** - La persona extranjera que ingrese al país bajo la categoría migratoria de no residente y solicite prórroga del plazo de permanencia legal autorizado deberá cancelar la suma de **trescientos** dólares en moneda de los Estados Unidos de América (US $**300,00**). **Tratándose de una solicitud prórroga del plazo de turismo ampliado, conforme al artículo 48 de la presente ley, la persona extranjera deberá cancelar la suma de quinientos dólares en moneda de los Estados Unidos de América (US $500,00).** Dichos pagos se podrán realizar en dólares o en su equivalente en colones al tipo de cambio de referencia "venta", que diariamente calcula y publica el Banco Central de Costa Rica, mediante entero a favor del Gobierno de la República o en otra forma idónea que garantice su pago efectivo. **Además, esas directrices regularán los plazos máximos de permanencia que las personas extranjeras podrán disfrutar en el país bajo la categoría migratoria de no residentes, subcategoría turismo, hasta por ciento ochenta días naturales, así como la posibilidad de prórroga, conforme al artículo 90 de la presente ley, así como los plazos de turismo ampliados según criterios del Instituto Costarricense de Turismo.** Sin la comprobación de este pago, no se dará trámite a la solicitud y será rechazada por inadmisible.

La norma vigente hace referencia a un pago de cien dólares moneda de los Estados Unidos de América, para que el extranjero pueda solicitar una prórroga en su estadía en el país. Este monto se ve incrementado en quinientos dólares para poder realizar el mismo trámite. Aspecto que no merece comentario, pues es un asunto discrecional, pero va en la vía contraria de fomentar el turismo al encarecer el costo de los trámites. No hay ningún criterio técnico que sustente el costo propuesto o el actual, y en esta materia sería oportuno incluso atender criterios de reciprocidad.

Con relación al tercer párrafo, viene a reiterar lo que ya se dispone en la propuesta, con la reforma que se formula a los artículos 48 y 90, es el mismo contenido, por lo que se sugiere sea suprimido.

Cabe señalar que dentro de una elemental técnica de redacción no es procedente reiterar ideas, puesto que lejos de aclarar pueden confundir al operador de la norma como al ciudadano común con lo que la seguridad jurídica se puede ver afectada.

D. COMENTARIOS FINALES

La propuesta es un asunto de discrecionalidad política que desde el punto de vista estrictamente jurídico puede ser reformado por normas legales.

Sin embargo, se advierten inconvenientes de operatividad de la norma, y principalmente de sistematización de las competencias entre distintos entes, cuando socaba a la Dirección de Migración sus potestades respecto al otorgamiento de visas, entregando criterio vinculante al Instituto Costarricense de Turismo la potestad de determinar plazos de “turismo ampliado”, una competencia atípica fuera de su mandato legal.

Además, tanto la fijación de plazos de permanencia, como los aumentos de los costos para tramitar visas no responden a ningún criterio técnico (o el cual no ha sido aportado) sino que son totalmente antojadizos.

E. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Con relación a la formula introductoria que presenta el artículo 1, es preciso para una adecuada ubicación de la norma objeto de reforma, dentro del ordenamiento jurídico, indicar el año de sanción esto es: “*de 19 de agosto de 2009*”

Sobre los artículos 2, 3 y 4, nótese que la forma de citar el cuerpo normativo que se presenta en la propuesta es diferente, a la indicada en el numeral 1.-, dentro de una redacción que se ajuste a una elemental técnica, debe haber uniformidad, por lo que se sugiere indicar igualmente en los artículos indicados, el año de sanción de la ley a la fecha que se menciona y suprimir la información que se menciona respecto a la publicación. Esta última resulta superflua.

Además, se reitera lo innecesario de repetir ideas que ya han sido dispuestas, situación que aplica al contenido de la reforma del artículo 256, de la ley 8764, que se menciona en el artículo 4 de la iniciativa.

F. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO.

Votación

La propuesta legislativa, para ser aprobada requiere contar con una mayoría absoluta de los presentes en el órgano legislativo correspondiente.

Delegación

Por no encontrarse dentro de los supuestos que establece el artículo 124 en su párrafo segundo, puede ser de conocimiento en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas Obligatorias

- Instituto Costarricense de Turismo.

G. FUENTES

- Constitución Política de Costa Rica.
- Ley 63 Código Civil de 28 de setiembre de 1887.
- Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería de 19 de agosto de 2009.
- Ley 10.008 Ley para atraer trabajadores y prestadores remotos de carácter internacional. (Nómadas digitales)

Elaborado por: AHH
/*LSCH//25-6-2024
c. arch//23057 IJU