

San José, lunes 3 de junio de 2024
OFICIO N° 06095-2024-DHR

Para: Sr. Gilbert Jiménez Siles, Presidente
Sra. Priscilla Vindas, Secretaria
Comisión de Seguridad y Narcotráfico
Asamblea Legislativa
Correos electrónicos:
gilbert.jimenez@asamblea.go.cr
priscilla.vindas@asamblea.go.cr

De: **Licda. Angie Cruickshank Lambert**
Defensora de los Habitantes

ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)
Fecha: 2024.06.03
18:41:37 -06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de Reforma de la Ley N° 8764, Ley General de Migración Y Extranjería, del 1° de Setiembre de 2009, Ley N° 9095, contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra El Tráfico Ilícito de Migrantes y trata de personas (CONATT), del 26 de octubre del año 2012 y Ley N° 8316, Ley Reguladora de los derechos de salida del país del Territorio Nacional, del 26 de setiembre de 2002 y sus reformas para fortalecer y dotar de recursos financieros a la Policía Profesional de Migración Y Extranjería, Expediente Legislativo N° 24.134.

Estimados señores y señoras de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, a pesar de que la Defensoría de los Habitantes no se encuentra registrada entre las instancias de consulta del proyecto de Ley N° 24.134, nuestra institución estima necesario remitir a esta Comisión sus observaciones en relación con las reformas normativas que se pretenden realizar. Cabe señalar que el estudio del mismo, estuvo a cargo de la Dirección de Igualdad y No Discriminación de esta Defensoría.

Por otro lado, al igual que fue planteado por esta Defensoría, en relación con el proyecto de Ley N° 23.871 *"Reforma de los artículos 10, 16, 20, 30, 35, 35 BIS, 42, 44, 64 Y 65 de la Ley N° 9095, contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (CONATT), del 26 de octubre del 2012 y reforma de los artículos 383 y 384 bis del Código Penal del 4 de mayo de 1970"*, **la Defensoría de los Habitantes considera urgente insistir a esta Comisión que se remita la consulta correspondiente a la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (CONATT)**, principalmente, teniendo en consideración que estas propuestas de reforma están relacionadas de manera directa con las funciones de esta Coalición.

I. Competencia del mandato DHR.

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

II. Normas jurídicas vigentes.

El presente proyecto de ley pretende reformar la Ley N° 8764, Ley General de Migración y Extranjería, la Ley N° 9095, Ley contra la trata de personas y Creación de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (CONATT), principalmente, con el propósito de destinar fondos que son parte del FONATT (Fondo Nacional contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes), de manera directa, a la Policía Profesional de Migración, con miras a fortalecer la labor que realiza, no solo en el combate a estos dos delitos, sino también, en términos generales, para cumplir la función de control migratorio que le ha sido asignada por medio de la Ley N° 8764, Ley General de Migración y Extranjería.

III. Observaciones al proyecto de ley N° 24.134.

En primera instancia, es necesario señalar que según lo establece la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹ y sus Protocolos, a saber, "Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños²" y el "Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire³", la forma correcta de denominar los dos delitos a los que se hace referencia en la reforma que se propone, son **"delito contra la trata de personas y el delito de tráfico ilícito de migrantes"** y no como de manera equivocada se utiliza en la exposición de motivos la frase "trata ilegal y el tráfico de personas".

En virtud de que nuestro país se encuentra obligado a atender los compromisos asumidos con la ratificación de estos instrumentos internacionales, se hace imprescindible que cualquier reforma legislativa que se proponga, así como cualquier normativa que se apruebe y emita, contenga de manera correcta los conceptos y principios regulados en dichos instrumentos, de manera tal que se realice una tipificación adecuada de las conductas ilícitas a las que hace referencia, así como de

¹ Convención de Palermo 2000. Ley N° 8302, de 12 de setiembre de 2002, publicada en La Gaceta N° 123, de 27 de junio de 2003.

² Ley N° 8315 del 26 de setiembre de 2002, publicada en La Gaceta N° 212, de 4 de noviembre de 2002.

³ Ley N° 8314 del 16 de setiembre del 2002, publicada en La Gaceta N° 221 del día 15 de noviembre del 2002.

cualquier otra medida que se disponga para la atención, persecución, investigación y sanción de estos delitos y la atención de las víctimas que resultan de los mismos.

A continuación, se emiten las consideraciones de la Defensoría de los Habitantes, en relación con los tres artículos que forman parte del Proyecto de Ley N° 24.134.

1. Artículo 1: Reforma del inciso 26) del artículo 18 de la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N° 8764.

Con la reforma del inciso 26 del artículo 18 de la Ley N° 8764 se pretende "incluir" la obligación de que la Policía Profesional de Migración realice, *"las acciones de coordinación con la Coalición Nacional, así como la prevención y represión, que sean necesarias para atender y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, con el fin de garantizar la atención oportuna de las necesidades de protección de las personas víctimas del delito de trata y de aquellas que se han colocado en situación de vulnerabilidad o violación de sus derechos fundamentales por haber sido objeto del tráfico ilícito de migrante"*.

En cuanto a la reforma que establece que a la Policía Profesional de Migración le corresponderá la "represión" de los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, es importante señalar que la misma **resulta improcedente** toda vez que en la investigación de estos delitos, la policía migratoria actúa bajo la dirección funcional del Ministerio Público; sin embargo, no corresponde a esta policía, de manera exclusiva la función de represión de estos delitos o cualquier otro relacionado con el crimen transnacional organizado, ya que esta función también está a cargo de la Fiscalía especializada en la materia, así como a las instancias judiciales correspondientes.

En relación con la reforma que pretende introducir la coordinación de la Policía Profesional de Migración con la CONATT en la Ley N° 8764, es necesario advertir que la misma **resulta innecesaria** toda vez que la Ley N° 9095, Ley contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, que entró en vigencia en el año 2012, establece que una de las instancias que integran la CONATT lo es la Dirección General de Migración y Extranjería, a la cual pertenece la Policía Profesional de Migración⁴.

Debe tomarse en cuenta que la Ley N° 9095 crea la CONATT, precisamente, con el fin de contar con un espacio articulado, de coordinación interinstitucional *"responsable de promover la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas nacionales, regionales y locales, para*

⁴ La Coalición estará integrada por el jerarca o la jerarca o su representante, de las siguientes instituciones: a) La Caja Costarricense de Seguro Social. Ejes de atención y prevención. b) El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. Ejes de atención y prevención. c) La Dirección General de Migración y Extranjería. Ejes de atención, prevención, procuración de justicia y de información, análisis e investigación. d) La Dirección General de Tránsito. Eje de prevención. e) Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional. Eje de información, análisis e investigación. f) La Fiscalía General de la República. Ejes de procuración de justicia y de información, análisis e investigación. g) El Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. Ejes de atención y prevención. h) El Instituto Costarricense de Turismo. Eje de prevención. i) El Instituto Mixto de Ayuda Social. Ejes de atención y prevención. j) El Instituto Nacional de Aprendizaje. Ejes de atención y prevención. k) El Instituto Nacional de las Mujeres. Ejes de atención, prevención y procuración de justicia. l) El Ministerio de Educación Pública. Eje de prevención. m) El Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública. Ejes de atención, prevención e información, análisis e investigación. n) El Ministerio de Justicia y Paz. Eje de prevención. ñ) El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Ejes de atención y de información, análisis e investigación. o) El Ministerio de Salud. Ejes de atención y prevención. p) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ejes de atención y prevención. q) La Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. Eje de atención. r) El Organismo de Investigación Judicial. Ejes de procuración de justicia y de información, análisis e investigación. s) El Patronato Nacional de la Infancia. Ejes de atención y prevención. t) La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial. Ejes de prevención y procuración de justicia".

la prevención del tráfico ilícito y la trata de personas, la atención y protección de las víctimas, y la persecución y sanción de los responsables (...)". De ahí que, la coordinación que se pretende incorporar con esta reforma, ya se encuentra vigente desde el año 2012, con la creación de la CONATT.

Además, resulta importante señalar que, por designación legal (artículo 19 de la Ley N° 9095), la Policía Profesional de Migración es parte de la integración obligatoria del Equipo de Respuesta Inmediata –ERI– que, según lo señala el artículo 8 de esa misma legislación⁵, es "*un cuerpo especializado interinstitucional para la activación de medidas de atención primaria de las personas víctimas de la trata y sus dependientes*". Además, debe tomarse en cuenta que, por disposición y delegación de la Dirección General de Migración y Extranjería, la Policía Profesional de Migración también participa en las comisiones permanentes de la CONATT⁶.

2. Artículo 2: Reforma del artículo 53 y adición de un artículo 53 bis, de la Ley N° 9095.

El proyecto de ley en cuestión, pretende reformar el artículo 53 de la Ley N° 9095, en los siguientes términos:

"La constitución y los dineros del Fondo serán única y exclusivamente destinados al financiamiento de gastos administrativos y operativos para la prevención, investigación, persecución y detección del delito de trata de personas; el fortalecimiento de las funciones de prevención y represión que realice la Policía Profesional de Migración para atender y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, la atención integral, protección y reintegración social de las víctimas de trata de personas acreditadas, nacionales y extranjeras, así como el combate integral del delito de tráfico ilícito de migrantes. Para los gastos administrativos no podrá destinarse más de un veinte por ciento (20%) de los recursos recaudados. El cobro de la suma de un dólar moneda de EUA (US \$ 1.00), establecido en el artículo anterior, será destinado al fortalecimiento de las competencias de vigilancia y seguridad policial, tanto en infraestructura, como en compra y mantenimiento de equipo policial, así como en la contratación de nuevos policías. Dichos recursos no podrán ser utilizados para el pago de remuneraciones, horas extra, viáticos y transporte al interior o exterior del país, servicios de gestión y apoyo". (El subrayado no corresponde al original y contiene la reforma que se pretende introducir al artículo 53 que se encuentra vigente).

De esta forma, el proyecto de ley en cuestión, pretende extraer fondos económicos del FONATT y destinarlos, de manera exclusiva, a la Policía Profesional de Migración, con el fin de que cuente con un recurso económico extraordinario para llevar a cabo contratación de personal nuevo, atender necesidades de infraestructura, compra y mantenimiento de equipo policial que requiere para cumplir sus funciones.

5 Artículo 20 de la Ley N° 9095: El ERI estará integrado por una persona representante de las siguientes entidades, mediante designación formal y dos suplentes: "a) La Caja Costarricense de Seguro Social. b) El Instituto Nacional de las Mujeres. c) El Ministerio de Seguridad Pública: Dirección General de Fuerza Pública. d) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. e) El Ministerio Público: Oficina de Atención y Protección de la Víctima del Delito y la Fiscalía Especializada en el Delito de Trata de Personas. f) El Organismo de Investigación Judicial. g) El Patronato Nacional de la Infancia. h) La Policía Profesional de Migración. i) La Secretaría Técnica de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas. También serán invitados a participar cuando sea requerido por el ERI, en calidad de asesores técnicos y cooperantes, representantes de las diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y de organismos tanto nacionales como internacionales".

⁶ Lo anterior, según lo dispone el "Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT)", Decreto N° 39325-MGP-MSP-CM-MEP-H- JP-MOPT-P-RREE-S-MTSS-T.

Al respecto, es importante indicar que según lo establece el artículo 55 de la Ley N° 9095, el espíritu del legislador fue establecer que los fondos provenientes del FONATT, *"serán única y exclusivamente destinados al financiamiento de gastos administrativos y operativos para la prevención, investigación, persecución y detección del delito de trata de personas; atención integral, protección y reintegración social de las víctimas de trata de personas acreditadas, nacionales y extranjeras, así como el combate integral del delito de tráfico ilícito de migrantes. Para los gastos administrativos no podrá destinarse más de un veinte por ciento (20%) de los recursos recaudados"*.

Si bien es cierto, resulta claro que el control migratorio está implicando retos cada vez más significativos en el abordaje de las conductas irregulares que cometen algunas personas en su ingreso al país, en zonas fronterizas o puestos terrestres, aéreos y marítimos y, sobre todo, en relación con la protección especial que se debe brindar a las personas víctimas del delito de trata de personas y aquellas que se colocan en situación de vulnerabilidad por utilizar las redes del tráfico ilícito de migrantes, debe quedar claro que estos retos no podrían ser el fundamento por el cual se destinen fondos, como el FONATT, de manera prioritaria a la Policía Profesional de Migración, con el propósito de dotar de un "presupuesto extraordinario" a ese cuerpo policial.

La insuficiencia de recurso humano, tecnológico y material de una institución pública, para hacerle frente a las funciones y obligaciones que le han sido asignadas por la legislación vigente, debe ser suplida según los procedimientos establecidos para estos efectos, es decir, mediante la asignación y aprobación de presupuesto institucional por parte de la autoridad competente (Ministerio de Hacienda), y no, por medio de la utilización de recursos que se obtienen de manera extraordinaria (cobro del impuesto de salida del país) y que forman parte de un fondo creado con un propósito específico.

Por su parte, en concordancia con la reforma anterior, la incorporación de un artículo 53 bis, pretende establecer *que "de los recursos que se recauden con fundamento en el inciso a) del artículo 2 de la Ley N.º 8316, Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, girará a la Dirección General de Migración y Extranjería el equivalente a un dólar estadounidense (US\$1.00) por cada persona que haya cancelado los derechos de salida del territorio costarricense y haya egresado por el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Dichos recursos se destinarán al fortalecimiento de las competencias de vigilancia y seguridad policial en la Policía Profesional de Migración, tanto en la contratación de personal, infraestructura, como en compra y mantenimiento de equipo policial. Dichos recursos no podrán ser utilizados para el pago de remuneraciones, horas extra, viáticos y transporte al interior o exterior del país, servicios de gestión y apoyo"*.

Al respecto, debe quedar claro que, con la entrada en vigencia de la Ley N° 9095, Ley contra la trata de personas y Creación de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (CONATT), se creó el "Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (FONATT)" que consistió en el cobro de un dólar adicional al impuesto de salida del país por vía área, según lo establecido en la Ley N° 8316, Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, de 26 de setiembre de 2002 (artículo 52 de la Ley N° 9095).

Según lo señala el artículo 59 de la Ley N° 9095, la creación del FONATT permitirá contar con recursos económicos que se destinarán al financiamiento de los proyectos que podrán presentar las instituciones públicas, las entidades y organizaciones no gubernamentales que reciban la aprobación

correspondiente por parte de la CONATT⁷. Lo cual constituye una herramienta legal vigente, para la solicitud de determinado presupuesto para cumplir con algunas funciones de la Policía Profesional de Migración, en los términos en los que se encuentra regulado el acceso a este fondo.

Sin embargo, de la lectura de la exposición de motivos, así como de la reforma del artículo 53 e incorporación de un artículo 53 bis en la Ley N° 9095, no queda claro si el dólar que se pretende destinar, de manera exclusiva a la Policía Profesional de Migración, se trata del mismo dólar que fue incorporado por medio de la Ley N° 8316, Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional o si se trata de un dólar adicional que se pretende cobrar, únicamente, a las personas que salgan del país por medio del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. De esta forma, es criterio de la Defensoría que esta reforma también **resulta improcedente**, debido a la falta de claridad de su fundamentación técnica, además, del hecho de que contradice el espíritu principal de la creación del FONATT.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que, según lo establece la Ley N° 9095, la detección, investigación y sanción de los delitos en cuestión, así como la atención de las personas víctimas del delito de trata de personas y de aquellas que se han colocado en una situación de vulnerabilidad por ser objeto del delito de tráfico ilícito de migrantes, son funciones o responsabilidades que atañen a todas las instancias que participan en la CONATT y, no únicamente, a la Policía Profesional de Migración, de forma tal que no podría pretenderse beneficiar, con los fondos de FONATT, de manera exclusiva a este cuerpo policial.

Debe considerarse que la institucionalidad pública se encuentra enfrentando, como se indicó líneas atrás, grandes desafíos debido a la insuficiencia de recursos para hacer frente a sus obligaciones legales, razón por la cual la Policía Profesional de Migración no es la única instancia de la CONATT que enfrenta esos desafíos, por lo que destinarle fondos del FONATT de manera exclusiva, también implicaría brindarle un trato privilegiado sin ningún fundamento técnico y legal y, por lo tanto, discriminatorio con respecto a las otras instancias que integran esta Coalición.

3. ARTÍCULO 3- Se deroga el Transitorio III de la Ley N.º 8316, Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, de 26 de setiembre de 2002 y sus reformas.

En relación con el artículo 3 que se propone, es importante transcribir que el transitorio III de la Ley N° 8316, establece lo siguiente: *"De los recursos que se recauden con fundamento en el inciso a) del artículo 2 de la presente ley, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, girará a la Municipalidad del cantón Central de Alajuela, por los veinte años posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, el equivalente a un dólar estadounidense (US\$1.00) por cada persona que haya cancelado los derechos de salida del territorio costarricense y haya egresado por el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Dichos recursos se destinarán a financiar el proyecto de construcción del acueducto y el alcantarillado del cantón Central de Alajuela y se administrarán de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 66 de la Ley N.º 8131 (...)"*.

⁷ Artículo 59: *"Las instituciones públicas, así como las entidades y las organizaciones no gubernamentales avaladas por la Conatt, podrán solicitar financiamiento para los proyectos que coadyuven con los objetivos de la presente ley. Para estos, efectos deberán presentar los respectivos proyectos ante la Conatt, para que esta los apruebe o deniegue. Los requisitos, plazos, informes y demás aspectos relacionados con lo anterior serán establecidos en el reglamento de la presente ley"*.

De la lectura de la exposición de motivos, así como de la redacción del artículo 3 del presente proyecto de ley, no queda clara la fundamentación técnica por la cual se pretende derogar el Transitorio III de la Ley N° 8316. De conformidad con lo indicado, la Defensoría estima importante indicar que, ante la falta de esa fundamentación técnica, **esta derogación resulta improcedente**.

IV. Conclusión

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su inconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

Agradecida por la atención a la presente,

c. archivo