

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



EL DERECHO DE EXTRANJERÍA EN COSTA RICA EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA

LIC. JOAQUÍN TACSAN CHEN

SUMARIO

	Pág.
Capítulo I. Introducción.	116
1. Un nuevo rumbo en la política para la atracción y consolidación de la inversión extranjera en Costa Rica	116
2. El papel del Derecho de extranjería en la doctrina jurídica y dentro del contexto de la nueva política costarricense de atracción de la inversión extranjera	116
Capítulo II. El extranjero inversionista	117
1. Concepto doctrinal y nacional del inversionista extranjero.	117
2. El inversionista extranjero dentro del Ordenamiento Jurídico costarricense	118
Capítulo III. La regulación inmigratoria del inversionista extranjero en Costa Rica.	119
1. Ley 37 del 7 de junio de 1940; reformas y reglamentos. Otros decretos y acuerdos administrativos	119
2. La Ley 4812 del 28 de julio de 1971 y su reglamento del 20 de mayo de 1985	121
3. El documento de viaje especial de la Ley 4812	123
Capítulo IV. El ingreso, el establecimiento y la repatriación.	125
1. El ingreso.	125
a) Las visas	125
b) Las nacionalidades restringidas.	126
c) Las garantías de repatriación	127
2. El establecimiento.	127
a) La categoría de residente inversionista. Ley 37 del 7 de junio de 1940 y el Reglamento General de Visas	127
b) Los residentes pensionados y rentistas. Ley 4812 del 28 de julio de 1971 y su Reglamento del 20 de mayo de 1985	128
3. La repatriación. Renuncia, cancelación, expulsión y extradición. Un criterio jurisprudencial...	128
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones generales.	130

CAPÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN

1. La atracción y consolidación de la inversión extranjera reviste para la Costa Rica de hoy la fórmula necesaria para reactivar la economía. El ahorro interno, bastante deteriorado por la crisis actual como pieza fundamental de la producción, ha de ser complementado con capitales extranjeros, de modo que sea posible producir con eficiencia, aprovechando al máximo las ventajas comparativas del país, para luego obtener las metas establecidas por la nueva política de exportaciones.

El programa diseñado por el Ministerio de Exportaciones en procura de incrementar las exportaciones costarricenses conlleva como objetivo prioritario el atraer inversión extranjera, consintiendo al efecto en la creación de condiciones institucionales y legales apropiadas para motivar no solo al sector privado nacional hacia la actividad exportadora sino también para ofrecer un ambiente propicio y atractivo para la inversión foránea.

También ha instaurado ese plan, una serie de incentivos de carácter fiscal y económico que podrían permitir mayor rentabilidad empresarial, coordinándolos estrechamente con el programa de recuperación económica para los países de la Cuenca del Caribe que el Gobierno de los Estados Unidos de América promueve y viene implementando.

Dentro de esta política general nacional para la atracción de inversión extranjera no puede prescindirse ni menospreciarse la legislación y reglamentación relativa al derecho de extranjería costarricense, por cuanto ese conjunto de normas son las que regulan la condición jurídica del inversionista extranjero en el territorio nacional, partiendo de su ingreso al mismo hasta su eventual repatriación. Tampoco han de menospreciarse los muchos obstáculos inmigratorios que esa legislación, interpretación y práctica imponen al inversionista ni su necesaria transformación en incentivos y beneficios para la efectiva atracción y establecimiento de este en nuestro medio. No en vano varios países en desarrollo en el mundo actual ven en tales incentivos inmigratorios una de las fórmulas más eficaces para atraer inversión extranjera, y es con

base en ellos como en un principio se aprestan a combatir sus profundos problemas económicos.

Las leyes y procedimientos de extranjería, relativos al ingreso, permanencia, establecimiento y eventual repatriación, así como la genérica condición jurídica del extranjero significan para el inversionista foráneo la puerta de entrada y la seguridad jurídica personal y familiar básica en el país huésped que recibe su inversión. He ahí la importancia de investigar y adecuar estos aspectos inmigratorios al interés de los inversionistas, tomando en cuenta sus necesidades, y el nacional de promover en el sector privado extranjero los aportes de capital, tecnología y conocimiento que requiere de manera inmediata la reactivación de la economía costarricense.

El desarrollo de nuestra indagación se referirá exclusivamente al derecho de extranjería en sus aspectos inmigratorios, describiendo la legislación y la práctica existente en esas cuestiones inmigratorias en punto a los inversionistas extranjeros sin entrar a analizar el problema atinente a las personas jurídicas extranjeras ni a otros muchos aspectos jurídicos relacionados con la actividad empresarial del inmigrante inversionista, no solo porque su complejidad amerita un análisis separado sino también porque su investigación habrá de obedecer a enfoques algo diferentes.

2. El derecho de extranjería regula la condición jurídica del extranjero en el país que le recibe. Si bien sus instituciones jurídicas son principalmente determinadas por el Estado receptor como una expresión de su soberanía, dada la implicación de elementos extranjeros, su estudio ha de ubicarse también dentro del contexto de las disciplinas del Derecho Internacional Público y Privado y en aquella que el profesor Giuseppe Biscottini ha dado en llamar el Derecho Administrativo Internacional.¹

La doctrina francesa del Derecho Internacional Privado, representada por sus más reconocidos exponentes, los profesores Henri Batiffol y Paul Lagarde, distingue entre las reglas de fondo y las reglas de política administrativa en lo referente a la condición jurídica de los extranjeros, ubicando

1. BISCOTTINI, Giuseppe. *Diritto Amministrativo Internazionale*. Tomo II. La Circolazione degli uomini e delle cose. Padova, Cedam-Casa Editrice Dott. Antonio Milani. 1966.

dentro de estas últimas todo lo relativo al ingreso, establecimiento y expulsión del extranjero.²

Las doctrinas española y mexicana del Derecho Internacional Privado también incluyen dentro de su estudio la condición jurídica de los extranjeros y el derecho de la nacionalidad, como solo excepcionalmente lo hacen las doctrinas italiana, argentina y anglosajona.³

Sin ánimo de establecer una clasificación categórica de ubicación doctrinal del derecho de extranjería, y su especialidad inmigratoria, quede una visión general sobre la forma en que la doctrina jurídica ubica y enfoca el mismo. Nosotros nos referiremos especialmente al analizar los incentivos migratorios, al Derecho Internacional como marco jurídico doctrinal limitativo de la actividad regulativa del derecho interno en este aspecto y ello debe entenderse desde la perspectiva de que

nuestro país está inserto dentro de una comunidad internacional, que le exige un respeto básico a la regulación, costumbre y prácticas que se dan por aceptadas entre las naciones del mundo, y que el derecho nacional, si bien corresponde a un ejercicio de la soberanía estatal no puede por ello dejar de tomar en cuenta tales normas internacionales.

Aun más, siendo necesario ejercer una posición activa en materia de extranjería para la atracción de la inversión extranjera, según antes explicáramos, con mucha mayor razón ha de atenderse a normas de carácter internacional para conocer hasta qué punto es posible llegar en la promoción de incentivos inmigratorios. Ello sin duda rebasa la esfera interna del derecho de extranjería, debiendo incursionarse entonces en el campo donde tienen absoluta exclusividad el Derecho Administrativo y Privado Internacional.

CAPÍTULO SEGUNDO EL EXTRANJERO INVERSIONISTA

1. Concepto doctrinal y nacional.

Hemos de distinguir entre el inversionista privado directo y la inversión a través de entidades de carácter público. La inversión directa extranjera constituye un flujo de recursos particularmente útiles al desarrollo económico del país receptor, mediante el aporte simultáneo bien de financiamiento en el largo plazo, tecnologías, formación de conocimiento (*know-how*), competencia en materia de gestión empresarial, experiencia en la comercialización, y/o una contribución hacia la mejora de la balanza de pagos.⁴

Sirva el concepto antes enunciado como referencia básica ya que en Costa Rica no se dispone de una legislación que en forma única regule la inversión extranjera privada directa. Por ello no se podría determinar un concepto unívoco sobre lo que habría que denominar como inversionista extranjero o como inversión extranjera privada directa. Tal concepto habrá que deducirlo según adelante se expone:

El Reglamento General de Visas, Decreto Ejecutivo 12903-S del 11 de setiembre de 1981, en el inciso c) del artículo 1 define al "*residente inversionista*" como aquel extranjero que desea invertir capital propio para establecer en actividades de interés económico para el país. Continúa definiendo luego que "*actividades de interés para el país*" serán aquellas que sean declaradas como tales por el Centro de Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones y aceptadas por el Consejo Nacional de Migración.

De acuerdo con tal definición sería inversionista todo aquel extranjero que "desea invertir" capital propio, sin que haya que exigírsele ninguna característica adicional más que tal capital sea aportado, también de manera indefinida en cuanto al medio jurídico del aporte, en una actividad de interés para el país, lo que determinará el CENPRO.

De la letra de los artículos 17 y 18 del Decreto 16197 del 20 de mayo de 1985 se entiende que para que un extranjero pueda llegar a ser titular de

2. BATTIFOL y LAGARDE. *Droit International Privé*. Sep. Edition. Tomo I. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1981.
3. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho Internacional Privado*. Harla S.A. 1980. Págs. 9-11.
4. De esta manera es que se hace referencia al rol de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, en una publicación de la Organization de Coopération et Développement Economiques, "*Investir dans le Tiers Monde*", 5 edition, París, 1982.

un documento de viaje especial, es necesario que sea previamente residente pensionado o rentista y que realice una inversión, también de capital, por suma no menor a US\$ 50.000 dentro de cualesquiera de los siguientes dos supuestos:

- a) mediante depósito a plazo fijo no inferior a cinco años, en cualquiera de los bancos estatales del Sistema Bancario Nacional, o,
- b) en proyectos agrícolas, industriales, agroindustriales o turísticos, propiedad de personas físicas o jurídicas costarricenses, cuyo valor actual, a determinarse por la suma de los activos fijos que la empresa receptora dedique en forma exclusiva a la realización del mismo, no sea menor de cien mil dólares, moneda de los Estados Unidos de América.

Si bien este segundo decreto no define como inversionista a quien de la manera indicada cumpliera para la obtención de un documento de viaje, cabe señalar que se trata de una inversión que estaría calificando a su inversor para la obtención de un beneficio de carácter inmigratorio.

Por último, en vista de la dificultad de encontrar otros conceptos sobre la inversión extranjera en disposiciones legales y reglamentarias, hemos de referirnos a los documentos oficiales del Poder Ejecutivo, en especial de las autoridades designadas para identificar al inversionista extranjero. De todos los documentos consultados solamente en el "Programa de Fomento a las Exportaciones y las Inversiones" del Ministerio de Exportaciones para 1984, al establecerse el objetivo general en lo relativo al fomento de las inversiones extranjeras, se indica lo siguiente:

"Atraer la inversión extranjera sana como complemento del ahorro interno, ya sea en forma de inversión directa o coinversión para la exportación, dentro del nuevo esquema de desarrollo".⁵

En síntesis podemos afirmar que de conformidad con nuestra legislación no se tiene concepto alguno del inversionista extranjero o la inversión directa extranjera. Es a nivel reglamentario y a nivel de documentos o programas del Poder Ejecutivo de donde se puede extraer una noción costarricense del inversionista extranjero, constituida de las siguientes características:

- Inversión en capital.

- En actividades de interés nacional, según calificación de CENPRO o en depósito a plazo fijo no inferior a cinco años en bancos estatales, o en actividades agrícolas, industriales, agroindustriales o turísticas que sean propiedad de personas físicas o jurídicas costarricenses con activos fijos por valor no menor a cien mil dólares, o, en actividades dirigidas hacia la exportación, dentro del "nuevo esquema de desarrollo".

2. El inversionista extranjero dentro del ordenamiento jurídico costarricense.

Salvo por algunos pocos aspectos de tipo inmigratorio, como adelante se verá, no puede decirse que haya en Costa Rica un régimen jurídico especial para el inversionista extranjero. Su situación dentro de nuestro ordenamiento jurídico habrá que analizarla en el contexto general del extranjero.

Dice el profesor Gonzalo Ortiz Martín que "el sistema de Costa Rica es el de la igualdad, como lo estatuye la Constitución. . . , y se complementa con el artículo 23 de la Ley de Extranjería al decir: Quedan a salvo sobre ciudadanía, extranjería, naturalización, derechos y obligaciones de los extranjeros, las estipulaciones de los tratados".⁶ Efectivamente el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Costa Rica determina que: "Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales". Sin embargo, nótese que al permitir el texto constitucional que se introduzcan excepciones y limitaciones por vía legislativa, prácticamente desaparece la garantía anteriormente expresa, dejando en manos del legislador la posibilidad de crear desigualdades en el futuro. Tal facultad no se encuentra limitada en modo alguno. Si bien el artículo 1 del Código de Bustamante establece que ". . . cada Estado contratante puede, por razones de orden público, rehusar o subordinar a condiciones especiales el ejercicio de ciertos derechos civiles a los

5. Programa de Fomento a las Exportaciones y las Inversiones del Ministerio de Exportaciones para 1984. MINEX.

6. ORTIZ MARTÍN, Gonzalo. *El Derecho Internacional Privado de Costa Rica*. Edición del Colegio de Abogados de Costa Rica. 1969. Pág. 148.

nacionales del primero", no es ello por sí garantía de que solo en casos de que medien razones de orden público podría el legislador costarricense limitar ese principio de igualdad en cuanto a derechos civiles, ya que desafortunadamente el Código de Bustamante fue ratificado por Costa Rica a reserva de que la legislación nacional no sea contradicha por sus disposiciones.

En realidad el extranjero goza de hecho del principio de igualdad en Costa Rica, pero por razones prácticas arraigadas a la personalidad del costarricense, sin que ello excluya disposiciones legales que la limitan ni la posibilidad de que esa situación se vea eventualmente desmejorada aun más en el futuro.

Una limitación legal como las mencionadas que puede ilustrar el problema es la establecida por el artículo 8 del Código de Comercio cuando dispone que: "...Los extranjeros podrán ejercer el comercio en el territorio nacional, siempre que se hayan establecido permanentemente en el país, con residencia no menor de 10 años, sometidos al régimen jurídico y a la jurisdicción de los tribuna-

les de la República, salvo lo que sobre el particular consignen los tratados o convenios internacionales". La trascendencia de esta limitación es tal que ningún extranjero, inversionista o no inversionista, puede ejercer el comercio en forma habitual, salvo que demuestre haber residido en el país al menos durante 10 años. El análisis de esta disposición requeriría una amplia reflexión que no es del caso realizar aquí ya que habría que cuestionarse qué es un comerciante, qué significa ejercer el comercio, qué sanciones cabría en caso del quebrantamiento de la prohibición, en qué situación están aquellos inversionistas que realizaran sus actividades a través de una persona jurídica costarricense, etcétera. No deja de ser preocupante sin embargo esta clase de limitaciones.

Así como derechos, los extranjeros tienen como contracara las mismas obligaciones que los costarricenses; el artículo 22 de la Ley de Extranjería y Naturalización determina que "los extranjeros tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que lo dispongan las leyes y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país".

CAPÍTULO III LA REGULACIÓN INMIGRATORIA DEL INVERSIONISTA EXTRANJERO EN COSTA RICA

El campo normativo en asuntos inmigratorios es uno de los más prolíferos en leyes, reformas, reglamentos, reformas a reglamentos, decretos ejecutivos y acuerdos administrativos. Se estima que existen alrededor de 50 instrumentos regulativos, incluyendo leyes y reglamentos, exclusivamente relacionados con la materia de inmigración. Consisten estos de leyes y sus reformas y reglamentos y reformas, vigentes en forma parcial o total.

Puede decirse que no obstante esa gran cantidad de normas jurídicas, en lo atinente a la inmigración de inversionistas extranjeros, son dos leyes, con sus respectivos reglamentos, las que regulan de manera directa la situación; ellas son: a) La Ley 37 del 7 junio de 1940 y b) la Ley 4812 del 28 de julio de 1971. Al término del capítulo también se hará un análisis separado del documento de viaje especial previsto por la Ley 4812.

1) La Ley 37 de 7 de junio de 1940, reformada por Leyes 1134 de 3 de febrero de 1950; 1175 del 24 de junio de 1950; 2643 del 28 de octubre de 1960; 2808 del 2 de setiembre de 1961; 5358 del 26 de setiembre de 1973; 5874 del 23 de diciembre de 1975; 6812 del 14 de setiembre de 1982; 6955 del 24 de febrero de 1984 y 6962 del 26 de julio de 1984, no establece ninguna disposición expresa relativa a inversionistas extranjeros, sino que hace referencia general a las atribuciones de la oficina de Migración, en la actualidad denominada Dirección General de Migración y Extranjería, incluyendo entre estas la facultad de controlar la entrada y salida del país de los nacionales y extranjeros; de conceder y librar licencias inmigratorias; de extender y visar pasaportes para los particulares y de vigilar que cada permiso de ingreso, reingreso, permanencia o residencia se otorgue una vez llevada a cabo la investigación respectiva que determine antecedentes y conducta

del solicitante, sus medios económicos y garantías que ofrezca para el evento de tener que ordenarse su expulsión del país. Además se establece que la cédula de residencia se concederá de conformidad con los trámites, procedimientos y requisitos que con tal propósito determine el Consejo Nacional de Migración. Tales cédulas de residencia podrán ser temporales o permanentes y se expedirán por períodos anuales, debiendo renovarse dentro de los 30 días siguientes a su vencimiento. En la actualidad la categoría de residente inversionista solo puede ser renovada por dos períodos anuales consecutivos, según lo que establece el artículo 13 del Reglamento General de Visas.

Fue con la reforma hecha al Reglamento General de Visas, en setiembre de 1981 que se instituye normativamente una clasificación de residentes inversionistas, a los que se les define como lo indicáramos en el capítulo I.

El Reglamento General de Visas fue puesto en vigencia mediante Decreto Ejecutivo 10686—S del 19 de octubre de 1979, para ser reformado con posterioridad, con el afán de unificar en lo posible las múltiples y muy variadas disposiciones de los decretos 8 del 21 de abril de 1941, 5 del 14 de junio de 1941, 4 del 26 de abril de 1942, 2 del 17 de noviembre de 1953, 2 del 10 de setiembre de 1957, 6 del 4 de setiembre de 1969 y 1896—S del 20 de agosto de 1971, derogando por ende las disposiciones reglamentarias contenidas en tales decretos que *se opusieran o resultaren incompatibles con su aplicación*.

El Reglamento regula la categoría de residente inversionista estableciendo primeramente los requisitos de calificación. Posteriormente, mediante acuerdo 446 de la Sesión ordinaria 085, artículo 06 del Consejo Nacional de Migración, de fecha 23 de noviembre de 1981 se creó un procedimiento de carácter especial, supuestamente menos engorroso para el otorgamiento de tal categoría. La propia práctica procedimental impuesta por el Consejo Nacional de Migración eliminó tal procedimiento especial y en la actualidad se obliga a quienes se digan inversionistas a los mismos trámites que debe

realizar cualquier otro solicitante de residencia permanente.

Ha dicho el Consejo Nacional de Migración⁷ que el "status" de inversionista constituye una categoría homogénea de residencia, de una clasificación de extranjeros residentes que el Reglamento de Visas contempla y que clasifica en tres categorías que son las siguientes: residentes permanentes, residentes temporales y residentes inversionistas. Además se ha interpretado⁸ que la categoría de residente inversionista, se extiende "a los familiares de estos, a los representantes legales y ejecutivos de alto nivel de las empresas, pero no en razón de la confianza que pueda existir con ellos, sino por la índole de la labor desplegada". Finalmente y a modo de comentario indica ese Departamento Legal que "las medidas tendientes a la regulación de la inversión extranjera, no debe verse bajo el lente exclusivo de la simple aportación de capital, sino que debe tomarse en cuenta al o los sujetos que van a realizar estas inversiones, su experiencia en el ramo, la seriedad y bondad de sus proyectos y sobre todo lograr una racionalidad en las ventajas de tipo migratorio que puedan otorgarse y no ir más allá, haciendo concesiones como *pasaportes* u otro tipo de documento de viaje costarricense, que más pareciera indicar, que esto último constituye un mayor atractivo que el deseo de realizar inversiones en el país".⁹

El Reglamento General de Visas presenta problemas en su aplicación práctica. Primero en relación con sus normas procedimentales, escasas y generales, sustituidas por acuerdos sobre procedimiento y trámites, emanados del Consejo Nacional de Migración en forma discrecional, y segundo, en relación con sus normas sustantivas, en virtud de que su propia clasificación de visas no se aplica, otorgándose previa calificación, una simple *visa de turista* para todo extranjero que desee visitar el país, no importando el propósito de su viaje. En otras palabras, todo visitante extranjero no residente ingresa al país en calidad de turista.

Tanto la Ley 37 del 7 de junio de 1940, sus reformas, como el Reglamento General de Visas, y sus reformas, presentan una serie de problemas

7. Informe de Asesoría Legal del Ministerio de Seguridad Pública a CENPRO, de fecha 11 de agosto de 1982, oficio 1031-82 A.L.

8. Informe citado.

9. Este criterio contradice plenamente el interés actual de utilizar ese tipo de atractivos como instrumento esencial en una política de atracción de la inversión extranjera. Constituye el que el Consejo Nacional de Migración ha mantenido incólume. Esta clase de descoordinación debe ser resuelta a nivel político necesariamente.

que ameritan una urgente solución a fin de adecuar estas reglas a la actual política costarricense para la atracción de la inversión extranjera. La enorme cantidad de enmiendas a una ley excesivamente antigua y la existencia de un Reglamento General de Visas de escasa aplicación constituyen motivo para una confusión de graves consecuencias para la eficaz implementación de dicha política. El inversionista extranjero ante la total imposibilidad de entender cuáles son las reglas a las que debe sujetarse en materia inmigratoria, de querer ampararse a la categoría de residente inversionista, no tendría un mínimo de certeza jurídica en ese sentido.

Algunos problemas prácticos ilustrativos de la situación podrían ser por ejemplo los siguientes:

i. Una reforma vigente al Reglamento General de Visas, ordena el otorgamiento de visado a todo aquel extranjero que desee invertir en Costa Rica; dicho visado se denomina "Visa de turista para potencial inversionista". Por otra parte, el Reglamento también estatuye una visa para quien desee invertir en el país o visa de inversionista. Ninguna de estas visas, ni cualquier otra, es efectivamente otorgada por la Dirección General de Migración en la actualidad, ni nunca antes se ha concedido otra visa más que la de turista. La visa de turista autoriza una permanencia no mayor de treinta días exclusivamente. No se puede pretender que un "potencial inversionista" realice inversiones en un país que quizá no conocía antes, en un plazo de treinta días; para prorrogar su estadía, a pesar de que así le autoriza la reforma, es criterio de la Dirección de Migración que debe abandonar el país y volver a solicitar su ingreso desde el extranjero.

ii. Con base en otra reforma al Reglamento General de Visas del 4 de agosto de 1981 el Consejo Nacional de Migración estableció, sin que a la fecha ello haya sido variado, por acuerdo 622 de la Sesión ordinaria 048, artículo 3 del 26 de julio de 1982 que "las solicitudes para residir en Costa Rica con carácter permanente deberán realizarse desde el exterior a través del agente de Migración respectivo". En otras palabras ello significa que un potencial inversionista que desee invertir en el país, que haya venido por una estadía de treinta días (según nos referimos antes en relación con la visa de turista), y que aun así persista en invertir en Costa Rica, tendría que regresar a su país de origen y tramitar desde allí, a través del cónsul costarricense, su residencia. Es evidente la dificultad

que significa para el inversionista tener que esperar una autorización para iniciar sus inversiones por espacio de 8 ó 10 meses, duración aproximada de la tramitación de residencia a través de agente consular. En caso de que el inversionista estuviese en Costa Rica y haya iniciado sus inversiones, resultaría poco práctico obligarlo a regresar a su país de origen a plantear su solicitud de residencia y hacerlo esperar allá por la resolución de la misma, lo que no será sino dentro de un plazo no menor de 8 meses.

iii. Como mencionáramos, la cédula de residencia debe ser renovada cada año. Solamente a los residentes que han obtenido la categoría de inversionista se les exige que demuestren cada año sus inversiones. Ello implica la presentación de planillas de seguridad social, recibos de pago de impuestos directos personales y de la empresa, escritura social de la compañía, certificación de personería, una solicitud autenticada por abogado, patentes, etcétera. La solicitud de renovación debe ser presentada al Consejo Nacional de Migración, quien recomendará a la Dirección General de Migración y Extranjería para que instruya al Departamento de Extranjeros la emisión de la renovación. El trámite toma alrededor de 4 ó 5 meses y debe llevarse a cabo cada año. Es decir, que el solicitante de renovación estará indocumentado en el país durante el lapso de la tramitación, sin que pueda siquiera realizar actividades básicas comerciales, como ir al banco a cambiar un cheque o pasear sin el temor de encontrarse a un oficial de Migración que le vaya a solicitar su documentación para efectos de control inmigratorio. Este tipo de entramamientos no solo son contraproducentes sino que manifiestan desorden, negligencia administrativa y por sobre todo, desestímulos para el inversionista.

En nuestras conclusiones generales si bien no insistiremos sobre estos puntos, sí plantearemos algunas recomendaciones generales. Conste que esta indagación solo se interesa por la crítica de carácter constructivo.

2) La Ley 4812 del 28 de julio de 1971.

Como una solución alternativa a la categoría de residente inversionista, la experiencia de los últimos diez años ha demostrado que ante la incertidumbre que presentan las reglas de carácter puramente inmigratorio como las que acabamos de señalar, resulta más conveniente, menos engorroso

y más seguro para cualquier inversionista o extranjero con recursos económicos, acogerse a los beneficios de la Ley 4812 del 28 de julio de 1971, la que en lo sucesivo denominaremos "Ley 4812".

Si bien esta ley no fue creada ni con el propósito de ser una ley inmigratoria ni con el de atraer la inversión extranjera, ha venido a suplir algunas de las muchas deficiencias legislativas en ambos campos. No obstante por no regular otros aspectos como el ingreso del extranjero y por su concepción original destinada para pensionados o jubilados, su adaptación al nuevo rumbo que le ha sido asignado se torna difícil y a veces contradictorio. Es por esas razones que su más reciente reglamento conlleva una serie de interpretaciones que bien podrían ser consideradas como "interpretaciones forzadas".¹⁰

Muchas personas interesadas en invertir en Costa Rica, dadas las condiciones adecuadas para el tipo de inversión proyectado, resolvieron solucionar su problema de establecimiento inmigratorio por vía de la Ley 4812 en lugar de hacerlo por el procedimiento tradicional ante la Dirección General de Migración y Extranjería y el Consejo Nacional de Migración. Por otra parte, los beneficios fiscales (exoneración en la importación de enseres domésticos y un vehículo automotor) así como algunos otros beneficios inmigratorios y migratorios (residencia permanente y posibilidad de obtención de un pasaporte provisional costarricense),¹¹ probaron ser de un gran atractivo para muchas personas que nunca antes habían pensado en Costa Rica como un lugar para vivir o para invertir. Durante los años de 1974 hasta 1983 alrededor de 6.000 personas optaron por solicitar la categoría de pensionado o rentista indistintamente. El otorgamiento de un pasaporte provisional costarricense a todo aquel residente pensionado o rentista que poseyera bienes raíces en Costa Rica por valor no menor a US\$ 30.000,¹² atrajo la atención de muchos inmigrantes que necesitaban de esta clase de documentos. Según las estadísticas del Departamento de Pensionados y Rentistas del Instituto Costarricense de Turismo, durante el año

1983, los rentistas depositaron a plazo fijo en los bancos del Sistema Bancario Nacional 12.6 millones de dólares; además de esos depósitos debían adquirir una propiedad por no menos de US\$ 30.000 cada uno a fin de obtener el pasaporte costarricense, inversión general no menor a los seis millones de dólares para ese año, según los cálculos de ese mismo Departamento.¹³

Según lo previsto por la Ley 4812, los residentes se clasifican en dos categorías: pensionados y rentistas. La única diferencia entre una y otra estriba exclusivamente en cuanto a la procedencia y el monto del ingreso mensual. Los derechos y obligaciones que la ley establece para estas categorías son idénticos, sin que se regule un tratamiento diferente para una y otra. Quien solicite residencia como pensionado deberá probar previamente que posee un ingreso mensual no inferior a US\$ 600, lo que podrá hacer únicamente por dos vías: a) ingresos por jubilación o pensión provenientes de una institución pública o privada extranjera, en forma vitalicia; b) ingresos por intereses derivados de uno o varios depósitos en US dólares, a plazo fijo no menor de 5 años, en cualquiera de los bancos del Sistema Bancario Nacional. Quien solicite residencia como rentista deberá previamente demostrar un ingreso mensual de US\$ 1.000, durante un período no menor de 5 años, proveniente de cualquier clase de fuente de las señaladas en el artículo 4 del Reglamento a la Ley 4812.

Los derechos y beneficios de ambas categorías pueden resumirse en los siguientes:

- Exoneración total de impuestos de importación por una sola vez, para la internación de enseres domésticos.
- Exoneración total de impuestos de importación sobre la importación de un vehículo automotor cuyo valor aduanero sea igual o inferior a US\$ 16.000.
- Derecho de permanecer indefinida y permanentemente en Costa Rica.
- Derecho a ingresar al país y salir de él sin previa autorización, pero sí mediante el cumplimiento de las obligaciones normalmente exigidas a

10. Comentarios del Ministerio de Gobernación al Proyecto de Reglamento para la Ley 4812. ICT. 1985.

11. El pasaporte provisional costarricense es el antecedente inmediato al documento de viaje especial creado por el nuevo Reglamento. El artículo 14 de la Ley 4812 que autorizaba la emisión del pasaporte fue derogado en julio de 1983 por la Asamblea Legislativa.

12. Luego de que ese monto se estableciera, en sustitución del anterior por US\$ 10.000, por Decreto del 20 de octubre de 1981.

13. Ver actas de la Comisión de Asuntos Jurídicos 40, 43, 44, 49 y 50 de la Asamblea Legislativa, del mes de junio de 1983 para una reforma a la Ley 4812 y cuadro del ICT adjunto a esas actas.

los nacionales (certificado de pensiones alimenticias, visa de salida y pago de respectivos derechos).

- Derecho a que le sea expedido un documento de viaje especial al titular y a sus dependientes, válido por dos años renovables y para viajar a cualquier país, previo cumplimiento de ciertos requisitos de inversión.

Entre las obligaciones principales de los residentes amparados a la Ley 4812 pueden mencionarse las siguientes:

- Residir al menos 4 meses al año, consecutivos o alternos en el territorio nacional, salvo algunos casos específicos previa autorización del Instituto Costarricense de Turismo.
- Abstenerse de realizar labores remuneradas mediante salario, salvo cuando se trate de administrar o dirigir sus propias inversiones o cuando se preste un servicio a alguna institución oficial a pedido de ésta.
- Comprobar anualmente que conserva el ingreso o renta en que fundamentó su petición de residencia.
- Abstenerse de enajenar los bienes importados con exoneración de impuestos antes de que transcurra un período de tiempo reglamentariamente preestablecido.

El nuevo reglamento a la Ley 4812 del 28 de julio de 1971, Decreto Ejecutivo 16197—H—G del 20 de mayo de 1985, establece claramente el procedimiento de cada solicitud, con un pormenorizado detalle y centraliza los procedimientos en el Departamento de Pensionados y Rentistas del Instituto Costarricense de Turismo. Además reforma el anterior estableciendo el otorgamiento de un documento de viaje en lugar de un pasaporte que ya año y medio antes había sido eliminado mediante la derogación del artículo 14 de la ley. Por otra parte excluye la simple adquisición de bienes raíces como inversión que califique para la obtención del documento de viaje, estableciendo otros tipos según antes mencionáramos aumentando a la vez el monto de la inversión de US\$ 30.000 a US\$ 50.000.

3. El documento de viaje especial de la Ley 4812.

Merece la pena dedicar algunas reflexiones separadas a los problemas y dudas que surgen del

otorgamiento de un documento de viaje especial a residentes pensionados y rentistas, según lo establecido por la Ley 4812 y su reglamento más reciente; especialmente por la importancia que se le atribuye dentro del marco de la política nacional para la atracción de inversión extranjera.

Los usos y prácticas internacionales en materia de emigración e inmigración han venido recientemente tolerando la figura de los documentos especiales de viaje y los pasaportes para extranjeros. En parte ello es debido a que la emisión de pasaportes ha sido siempre considerada como una expresión de soberanía, o cuando menos como una facultad reservada a cada Estado. También a nivel internacional, esto es, a través de convenciones internacionales, se han creado algunos documentos especiales de viaje, como los llamados "pasaportes nansen" y posteriormente los "documentos de viaje para refugiados y apátridas".

El pasaporte en general, dentro de cuya regulación y doctrina se debe ubicar a los documentos de viaje especiales, se rige por una costumbre internacional derivada principalmente de los usos y prácticas en la materia y de las conclusiones de la Conferencia internacional para la simplificación de los pasaportes y las formalidades de visas, realizada en Ginebra en 1947. Si bien este último instrumento no adquirió rigor de convenio, sus conclusiones son particularmente orientadoras en la práctica de los Estados. Ahí se definió que el pasaporte tiene eficacia certificante frente a todos los Estados. Que esa eficacia existe y vincula a todos los Estados, salvo prueba en contrario relativa a la validez del documento y la información en él inserta.¹⁴

La doctrina jurídica más reciente ha afirmado en relación con el punto que la emisión del pasaporte es considerada como un acto del Estado al que la persona pertenece o en el que reside.¹⁵ Contrariamente a lo que se sostenía antiguamente, el documento es un acto de certificación del país emisor, en el sentido de que la persona que lo porta es precisamente la que el documento indica, presumiéndose a la vez que el mismo fue emitido por cuanto su portador no posee antecedentes penales y porque ha cumplido con todos los requisitos de control de salida en el país emisor. En ese sentido, el país huésped exige el pasaporte porque no es su obligación recibir a ningún extranjero, y

14. BISCOTTINI, *op. cit.*

15. *Idem*, *op. cit.*

porque si lo hace, por lo menos tendría la certeza necesaria en punto a la identidad del sujeto y a que, en el evento de una posible repatriación, el país emisor del documento ha asumido la obligación de recibir al repatriado en cualquier momento, salvo indicación expresa en contrario.

El propio profesor Biscottini llega en sus estudios de Derecho Administrativo Internacional¹⁶ a las siguientes conclusiones:

- Que por razones prácticas es el país receptor el que deberá probar la validez o invalidez del documento o la información en él contenida.
- El Estado receptor no entra a analizar por qué o cómo fue emitido el documento, simplemente debe verificar que los datos concuerden y que el documento cumpla con las formalidades mínimas internacionales, salvo que un acuerdo internacional especifique lo contrario.
- Las únicas causas de rechazo de un pasaporte lo serán por verificación de falsedad ideológica o material del documento.
- El portador de un pasaporte se presume un nacional del país emisor, para efectos de su trato en el país huésped, aunque no posea realmente tal nacionalidad.
- El pasaporte certifica que el país emisor tiene la obligación de recibir a su portador en cualquier momento, salvo en casos especiales y excepcionales.
- El Estado emisor no tendrá título o derecho para interceder por los portadores de sus pasaportes, sino solo por sus nacionales, si se ha demostrado que el portador del documento no es nacional.

Un documento especial de viaje también constituye un acto de certificación sobre las calidades personales y la identidad de un sujeto. El Gobierno de Costa Rica puede certificarlo así en el caso de los pensionados y los rentistas, porque ha exigido una serie de documentos al momento de conceder tal categoría que se lo permiten. El problema surge especialmente en atinencia a la eficacia del documento de viaje y su equiparación internacional a la de un pasaporte, ya que al no tratarse de este último se sabe de antemano que el país emisor pretende diferenciarlo en alguna forma, sea en cuanto a sus derechos u obligaciones, y por ende sería necesario para el país huésped asegurarse primero,

a través de su consulado respectivo, de que aquel recibirá de regreso en cualquier momento al portador del documento, requiriéndose por ello el requisito adicional de visa consular, a manera de un doble control por parte del país huésped. Al emitirse un documento de viaje especial y no un pasaporte (que bien podría ser para extranjeros), se manifiesta una intención del país emisor en otorgar al portador diferentes derechos de los de un nacional, y eso es lo que particularmente origina un doble control por parte del país receptor.

Razones de buena fe en las relaciones internacionales exigirían que el documento exprese claramente las razones por las que ha sido emitido y la legislación en que se fundamenta tal emisión.

En conclusión, el problema del documento de viaje no sería necesariamente el de la validez del documento, sino el de su eficacia, ya que el requisito de visa disminuye gradualmente la misma. Esta desventaja para su titular debiera ser claramente advertida a quien lo solicitare. Las razones anteriores no indican otra cosa más que la denominación de "documento especial de viaje" no es la más afortunada. Si la idea es que el residente pueda movilizarse con mayor libertad en el mundo, sería más adecuado llamar a tales documentos "pasaportes para extranjeros" tal y como lo hacen algunos países como Argentina y Portugal.

En cuanto a las razones por las que el Gobierno de Costa Rica ha resuelto entregar esta clase de documentos, valga recalcar entre las recabadas, las siguientes:

- No existen limitaciones de legalidad, ya que es facultativo de cada Estado la emisión de documentos o pasaportes especiales (art. 140 inc. 12, Constitución Política de Costa Rica).
- Existen razones de oportunidad y conveniencia que ameritan la emisión de esos documentos, a saber: como un incentivo para atraer inversionistas de países y zonas geopolíticas de conflicto político en el mundo. El Gobierno de Costa Rica estaría en disposición de solucionar un problema migratorio a aquellas personas que realicen algún beneficio al país y que necesiten de un documento de viaje bien porque no puedan obtener uno, porque no puedan revalidar el de sus países de origen o bien porque consideren que el documento de viaje costarricense les daría algunas garan-

16. *Ídem.*

tías para salir del país donde viven y de ingresar a Costa Rica en cualquier momento.

política general gubernamental para la atracción de la inversión extranjera.

Como antes afirmáramos, si bien la Ley 4812 no fue dictada con el afán de solucionar problemas inmigratorios ni atraer inversión extranjera, la experiencia ha demostrado que los beneficios inmigratorios por ella ofrecidos han sido de gran atractivo para muchos extranjeros, quienes han invertido de una forma u otra con el interés de obtener tales beneficios, provenientes ellos en su mayoría especialmente de zonas geopolíticas de conflicto en el mundo. Sobre estos resultados es que de alguna manera el autor liga a la Ley 4812 con una

De las generalidades descritas en relación con las dos leyes que marcan las alternativas inmigratorias entre las que puede escoger el inversionista extranjero, podemos señalar que la Ley 4812 ofrece mayores ventajas desde todo punto de vista. Por ser una ley sencilla y clara, a pesar de algunas escasas confusiones, ofrece mayor certeza jurídica; además establece incentivos fiscales e inmigratorios no otorgables por la Ley 37 y según declaraciones del Jefe del Departamento de Pensionados, "la tramitación tarda a lo sumo 1 mes si los documentos y requisitos exigidos se encuentran completos y conformes".¹⁷

CAPÍTULO IV EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INMIGRATORIO

1. El ingreso.

Ya hemos adelantado algunos problemas inmigratorios, la mayoría de ellos referidos principalmente al momento del ingreso. En relación con el punto hemos de referirnos a tres aspectos fundamentales, a saber: las visas, las nacionalidades restringidas y las garantías de repatriación.

a) Las visas.

El Reglamento General de Visas define la visa como aquel "permiso de ingreso al territorio nacional en calidad de residente o no residente". Inmediatamente después define "visa de salida" como aquella "autorización para abandonar el territorio nacional", continúa definiendo que "tanto ésta como la anterior, emitidas por autoridad competente y sujetas a las regulaciones legales y reglamentarias sobre la materia". Nuestra indagación se referirá exclusivamente a las primeras.

Las visas de ingreso son emitidas por el Ministerio de Gobernación y Policía a través de la Dirección General de Migración y Extranjería y de los agentes de Migración en el exterior (cónsules). El Ministerio de Gobernación será el que determine qué visados requieren autorización previa, es decir,

que no podrán ser emitidas por los cónsules sin que medie previa autorización de la Dirección General de Migración por vía cablegráfica o por télex. Establece el reglamento que las visas indicarán la categoría de la misma o una opción a una determinada categoría de residencia; de esa manera deberán indicar si se trata de turistas, agentes viajeros, integrantes de espectáculos públicos, tripulaciones de medios de transporte internacional, pasajeros en tránsito, extranjeros con permiso vecinal fronterizo y trabajadores migrantes, o bien, si el portador tiene opción de residencia permanente o temporal y la calificación de la categoría de residente que habrá de solicitar.

Las visas de ingreso deberán ser utilizadas dentro del plazo de treinta días a partir de su expedición y autorizan al portador para permanecer en territorio nacional por el mismo tiempo.

Como una solemnidad, el artículo 7 del reglamento indica que la visa solo se extenderá en pasaporte o documento de viaje vigente, expedido por autoridades competentes y siempre que no presente indicios de haber sido alterado. La visa de ingreso requerirá además, la presentación del boleto de ida y regreso o de continuación del viaje.

17. Entrevista con el señor Edwin Salas Brenes, Jefe del Departamento de Pensionados y Rentistas, ICT.

Como no existía una categoría de visa para aquellas personas que quisieran viajar al país con el interés de estudiar las posibilidades de invertir en él, el 28 de junio de 1983 el Presidente de la República creó por Decreto Ejecutivo 14658—G la *Visa para turista potencial de inversionista*, definiendo por éste a aquel "extranjero que con medios económicos suficientes ingrese al país con el único y exclusivo propósito de estudiar mercados de inversión", eso sí, continúa detallando, observando las condiciones establecidas en ese mismo decreto. Tales condiciones prohíben a los agentes consulares en el exterior el otorgamiento de esta visa sin haber obtenido antes la autorización de la Dirección General, aunque la solicitud deberá ser presentada ante tal agente. Como requisitos que el interesado deberá adjuntar a su solicitud el decreto señala los siguientes:

- Indicación del monto estimado de inversión, el campo de actividad y su experiencia específica al respecto.
- Referencias bancarias, y toda otra de similar naturaleza que estime apropiada.
- Carta de presentación a su favor por parte de las organizaciones gremiales de su país de origen según la naturaleza de la inversión a realizar (comercial, industrial, minera, etcétera).
- Portar visa de ingreso a un tercer país con vigencia mayor a la visa costarricense a su vencimiento, y boleto de salida de Costa Rica en ruta mínima hacia ese tercer país.
- Certificación por parte de las autoridades correspondientes de su país, señalando que no tiene impedimento alguno de ingreso al mismo.
- Indicación de consulado ante el cual se solicita que se acredite su visa de ingreso al país, y señalar domicilio que tendrá en Costa Rica durante el plazo que autoriza esta visa.

La visa de turista potencial de inversionista será solo válida por 30 días y la permanencia de su titular en territorio nacional tampoco podrá exceder tal plazo. Aun aquellas personas de nacionalidad restringida podrán solicitarla.

No se tiene a la fecha conocimiento de que alguien haya solicitado esta clase de visado, ni se espera que alguien lo haga en el futuro, dadas las dificultades que su solicitud conlleva. Solamente el trámite de autorización cablegráfica podría

tomar meses y difícilmente alguna persona esté tan interesada en invertir en Costa Rica como para cumplir con tanto requisito y esperar por tiempo muy prolongado para solo tener la posibilidad de permanecer en el territorio nacional durante 30 días, especialmente si se toma en cuenta el tipo de investigación que deberá realizar para determinar la factibilidad de su inversión. Además, como ya antes mencionáramos, la Dirección General de Migración y Extranjería no extiende más que visas de turista, aunque medie petición expresa para otra categoría especial.¹⁸

Recientemente se ha añadido un obstáculo más al problema de las visas, consistente en un depósito previo en concepto de garantía de repatriación, que analizaremos más adelante.

b) Las nacionalidades restringidas.

Bajo esta denominación se conoce y clasifica a todas aquellas personas nacionales de determinados países, quienes requieren de autorización cablegráfica previa al agente consular para que éste otorgue o conceda una visa de ingreso (que siempre será de turista como hemos explicado). Dentro de esta clasificación hay nacionalidades restringidas y otras prohibidas. Las restringidas son aquellas relativas a países con los que Costa Rica no mantiene relaciones diplomáticas, y/o aquellas que se desea restringir en virtud de una considerable inmigración en corto tiempo. El primero es el caso de Angola, Arabia Saudita, Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Bulgaria, Burundi, Bután, Cuba, Congo, Katar, etcétera. El segundo es el caso de los países centroamericanos, Chile, India. Las nacionalidades prácticamente prohibidas, para las que no se da autorización cablegráfica alguna, como la china (República Popular de China), se determinan porque haya un elevado número de inmigrantes de ese país o por razones de "seguridad nacional".¹⁹

Para algunos países se exige solo visa consular, o sea, emitida por el cónsul sin previa autorización y para otros solo se exige una tarjeta de turismo, que se vende a cualquier nacional de algún país clasificado como tal por un precio reducido.

El problema de las nacionalidades restringidas ha acarreado graves confusiones como fue el caso de los 30 inversionistas taiwaneses que fueron devueltos a su llegada porque no portaban autori-

18. Entrevista con el Director General de Migración y Extranjería, señor Daniel León.

19. Entrevista citada en nota 18.

zación cablegráfica, aunque en ese entonces sólo se requería visa consular para esa nacionalidad. Entonces se planteó el problema, recientemente reclamado al Presidente Monge durante su último viaje a Taiwán, de que es incoherente promover inversiones cuando siquiera se permite a los inversionistas ingresar al país. Lo grave del caso es que se devuelva a una persona que es portadora de visa consular porque se haya dispuesto que por su nacionalidad deba portar visa autorizada. La falta de coordinación que existe entre la Dirección de Migración y los cónsules en el exterior permite que se dé este tipo de casos frecuentemente. La política de la Dirección de Migración y los oficiales de Migración de los aeropuertos y zonas fronterizas han determinado que la persona que se halle en esta circunstancia debe ser rechazada inmediatamente.

c) Las garantías de repatriación.

La existencia de nacionalidades restringidas y el temor de permitir el ingreso de personas indeseables (delincuentes internacionales, personas de escasos recursos que lleguen a ser una carga para el país, etc.) no ha permitido crear una política de visas coherente, razonable y adecuada al programa de atracción de la inversión extranjera. Recientemente, en abril de 1985, la Dirección de Migración y Extranjería estableció como requisito para el otorgamiento de una visa de ingreso a cualquier persona de nacionalidad restringida, sea potencial inversionista o no, además de la autorización cablegráfica, un depósito por suma equivalente al valor del pasaje de regreso a su país de origen. Este depósito crea el problema de que el interesado deberá remitir el dinero al momento de que se autorice su visa, depositarlo en un banco estatal, en colones, y recuperarlo también en colones, al momento de su salida. Al salir no podrá volver a adquirir divisa extranjera, dadas las limitaciones impuestas por el Banco Central. Este tipo de depósitos también exigidos como requisito previo al otorgamiento de la categoría de residente, se depositan en una cuenta congelada de Migración en el Banco de Costa Rica sin que devengue ningún tipo de interés en favor de su depositante o de la misma Dirección de Migración.

2. El establecimiento.

a) La categoría de residente inversionista. Ley 37 del 7 de junio de 1940 y Reglamento General de Visas.

De conformidad con el artículo 3 del Acuerdo 622 de la Sesión ordinaria del Consejo Nacional

de Migración 048, del 26 de julio de 1982, se estableció que "las solicitudes para residir en Costa Rica con carácter permanente deberán realizarse desde el exterior a través del agente de Migración respectivo".

Ello significa que el procedimiento se iniciará antes de que la persona llegue al territorio nacional. Según funcionarios del propio Consejo Nacional de Migración, tal trámite se estima que puede durar de 6 a 10 meses, dependiendo de la celeridad del correo diplomático y la documentación aportada ante el cónsul respectivo y deberá ser presentado en forma individual por cada miembro de la familia del inversionista.

Los documentos son enviados a la Dirección General de Migración, quien los remite al Consejo Nacional de Migración (órgano colegiado compuesto por representantes de los ministerios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Trabajo, Seguridad Pública, Salubridad Pública, de la Presidencia). El Consejo Nacional de Migración conocerá de cada solicitud, consultando el CENPRO sobre la calificación de la inversión; tal calificación no tiene carácter vinculante. En caso de aprobarse la solicitud por parte del Consejo, éste recomendará su aprobación a la Dirección General de Migración, la que resolverá. De conformidad con la Ley General de la Administración Pública, procederá recurso de revocatoria o de apelación ante el Ministro de Gobernación contra la resolución de la Dirección General de Migración dentro de los 3 días posteriores a su notificación al interesado, que en este caso se haría a través del consulado respectivo. En caso de denegatoria por parte del Ministro de Gobernación, procederá recurso de reposición para que se dé por agotada la vía administrativa y se tenga acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por el artículo 6 del acuerdo 446 de la Sesión ordinaria 085 del 23 de noviembre de 1981, el Consejo Nacional de Migración, que también es el órgano que dicta las políticas generales sobre inmigración en Costa Rica, creó un procedimiento especial para inversionistas, en que elimina la presentación de unos cuantos de los muchos documentos a presentar con la solicitud y creó una ventanilla especial para la recepción de solicitudes. En la actualidad no se aplica este trámite especial.

En caso de que la solicitud fuere aprobada, el interesado deberá depositar en la cuenta de Migración en el Banco de Costa Rica una suma equivalente al valor del pasaje aéreo a su país de origen, por todo el tiempo que sea titular de la categoría

de residencia concedida. Para ello cuenta con un plazo de 30 días, so pena de la revocación de la categoría otorgada.

Notificado el interesado de la aprobación de su solicitud y habiendo realizado el depósito correspondiente, recibirá la autorización cablegráfica para que el cónsul le expida la visa de residente, en caso de poseer una nacionalidad restringida, y viajará al país para imprimir sus huellas dactilares, declarar bajo juramento que se somete a las leyes del país y retirar su cédula de residencia.

La credencial de residente le podrá ser revocada o cancelada en cualquier momento que lo juzgue oportuno o conveniente el Consejo Nacional de Migración o por violación de alguna norma migratoria o por ausentarse del país por espacio de seis meses o más.

b) Los residentes pensionados y rentistas.
Ley 4812 del 28 de julio de 1971 y su reglamento.

Estas categorías podrán ser solicitadas desde el extranjero, a través de cónsul o a través de apoderado en Costa Rica, este último es generalmente un abogado.

Todos los documentos deberán venir debidamente legalizados y autenticados por el cónsul costarricense en el lugar de emisión, consistentes en: certificado de nacimiento de todos los miembros del núcleo familiar, certificado de no tener antecedentes penales de aquellos mayores de quince años, certificado de matrimonio cuando sea del caso, copia del pasaporte y fotografías de frente y perfil de cada miembro del grupo familiar. Asimismo deberá aportar, como requisito fundamental, el documento comprobatorio de su ingreso mensual, sea de US\$ 600 para pensionados o de US\$ 1.000 para rentistas.

La solicitud se presenta ante el Departamento de Jubilados del Instituto Costarricense de Turismo, donde luego de haber sido revisado el expediente, se remite con recomendación a la Junta Directiva de la Institución, la que en un plazo no mayor de 30 días posteriores a la fecha de presentación de la documentación completa deberá resolver de conformidad.

Una vez aprobada la solicitud de residencia, el Departamento de Pensionados y Rentistas notifica tanto a la Dirección de Migración como al Ministerio de Hacienda, para que la primera emita la credencial correspondiente, y el segundo, se dé por enterado para el caso de una eventual solicitud

del interesado para la exoneración de impuestos de importación de efectos personales o de un vehículo automotor.

El trámite no sobrepasa los treinta días luego de que los documentos estén completos.

La categoría de residencia solo podrá ser cancelada en caso de que el interesado no cumpla con alguno de los requisitos señalados por la ley y/o el reglamento, nunca por razones de oportunidad o conveniencia.

El residente deberá viajar a Costa Rica para imprimir sus huellas dactilares. La credencial podrá ser retirada personalmente o por medio de abogado.

Los beneficios fiscales deberán ser solicitados ante el Departamento de Pensionados y Rentistas, quien recomendará a la Oficina de Exenciones del Ministerio de Hacienda tal concesión, la que resolverá en definitiva.

Una vez aprobada la solicitud de residencia, el interesado podrá pedir que se le expida un *documento de viaje especial*, para lo que deberá previamente demostrar que ha realizado una inversión de US\$ 50.000 en un banco estatal, por un plazo no menor de 5 años, o bien, que ha invertido en algún proyecto agrícola, agropecuario, industrial o turístico, propiedad de personas físicas o jurídicas costarricenses, con activos fijos por valor no menor de US\$ 100.000.

3. Renuncia, cancelación y expulsión y extradición. Un criterio jurisprudencial.

El control que en Costa Rica se ejerce sobre los extranjeros indocumentados o cuya estadía es ilegal, bien por ingreso subrepticio o por vencimiento de su permiso de estadía, lo lleva a cabo un cuerpo de oficiales de Migración, que depende de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Los residentes temporales y permanentes podrán renunciar a sus respectivas categorías, manifestándolo por escrito a la autoridad correspondiente (Dirección de Migración o Departamento de Pensionados). Aceptada su renuncia podrán pedir que se les devuelvan los depósitos realizados o disponer de sus inversiones, sea enajenándolas o traspasándolas. No procederá la renuncia en los casos de pensionados o rentistas que hubieren hecho uso de exoneraciones fiscales, sin que previamente cancelen los impuestos no pagados, antes de que transcurran tres años desde la importación de efectos personales, o antes de 5 años en el caso de vehículos automotores.

La cancelación por revocación o anulación de

las credenciales de residente inversionista las decide el Ministerio de Gobernación, bien por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, siempre y cuando ésta no sea intempestiva ni arbitraria, de conformidad con el capítulo V de la Ley General de la Administración Pública. En materia de nulidad se regirá el punto por lo dispuesto por el capítulo VI de esa misma ley. La Ley 4812 establece en su artículo 11 que "La falsedad comprobada en los documentos o informes suministrados para el otorgamiento de los beneficios que esta ley confiere, se sancionará ordenando el pago inmediato de los impuestos exonerados más el 10 por ciento a título de multa y con cancelación de la credencial de inmigrante, por los organismos correspondientes". El Reglamento a la Ley 4812 extiende las causales de cancelación a todo aquel incumplimiento a las obligaciones contraídas de conformidad con la ley, como la falta de comprobación anual del ingreso o de la estadía obligatoria de 4 meses. También procede la cancelación de la credencial cuando el residente obtuviere la nacionalidad costarricense o cuando le fuere concedida otra categoría migratoria. En materia de nulidades, por ser especialmente omisa la Ley 4812 se aplicará en lo conducente el capítulo VI de la Ley General de Administración Pública.

La expulsión de extranjeros se rige por lo dispuesto por la Ley de Expulsión de Extranjeros, 13 del 18 de junio de 1894, adicionada por Ley 28 del 28 de noviembre de 1936 en los siguientes casos:

- si fuere vago;
- si hubiere sido condenado en país extranjero por delitos varios, según una lista taxativa;
- si fuere condenado en el país por esos mismos delitos;
- si por su conducta o antecedentes fuere peligroso para la tranquilidad pública.

Sólo se excluyen de la posibilidad de una expulsión a aquellos extranjeros que estén casados o hayan estado casados con mujer costarricense, si hubiere hijos nacidos en Costa Rica o hubiere residido 5 años en el país, o bien, si no estando casado con mujer costarricense haya residido en el país de modo permanente durante los últimos diez años.

El procedimiento de expulsión se desarrolla y decide ante el Consejo de Gobierno (presidente y ministros), pudiendo recurrir ante la Sala de Casación por razones de ilegalidad únicamente, dentro de las siguientes 24 horas a la notificación de la

orden de expulsión. La expulsión se verificará, sea dando al expulso una carta por medio de itinerario para que la observe por sí solo, si conduciéndolo por medio de la policía al puerto que indique, para que allí se embarque con dirección al punto de su elección, en el plazo que el Ejecutivo señale.

Algunos casos que se han repetido en los últimos años ponen en evidencia varias violaciones a la Ley de Expulsión, el más reciente fue el referente al conocido narcotraficante Rafael Caro Quintero, quien fue directamente entregado a las autoridades mexicanas, sin que se le permitiera escoger a dónde dirigirse.

Otra forma de repatriación la constituye el procedimiento de extradición que en nuestro país se regula por convenios internacionales y por la misma Ley de Extradición. En estos casos debe mediar una solicitud expresa del país que exige la entrega del extranjero, que además tendrá que cumplir con una serie de requisitos formales, así como con ciertas causales expresas indicadas en dicha ley y una autorización por parte de un juez penal costarricense. De conformidad con esta ley solo procedería la extradición en los casos en que el delito que se atribuye al extranjero no tiene características políticas, sea también considerado como delito de acuerdo con la legislación costarricense y exista una orden de apremio o condena de una autoridad judicial extranjera.

Las diferencias entre la expulsión y la extradición y su aplicabilidad se ilustran claramente en lo resuelto por la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, en Sesión 10-12-79, art. VI, de la que se transcribe el siguiente párrafo:

"La Corte Plena destaca que en el presente caso la actuación del Ministerio de Seguridad Pública no puede considerarse sustentada en las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico que autorizan a los funcionarios competentes para expulsar a los extranjeros que hubieren ingresado ilegalmente a territorio costarricense; porque si bien la portación de un pasaporte falso constituye una forma de ingreso ilegal. La verdad es que en el presente asunto se produjo un acto de otra índole. En efecto, se estaría en presencia de una simple expulsión si los funcionarios de Seguridad Pública, en vez de entregar al ciudadano extranjero que entró al país con un pasaporte falso, a las autoridades italianas, lo hubieran desplazado del territorio nacional hacia otro lugar, no con destino a Italia; pero al producirse esa entrega al Gobierno italiano con ello la aparente expulsión vino a constituir —en su esencia— una extradición ilegal o de

hecho, pues el extranjero fue conducido a su país, en donde se encuentra descontando una pena de prisión. Se trata, en resumen, de un caso que debió resolverse con arreglo a la Ley

de Extradición, pues solo por medio de ésta es lícito entregar a una persona a un gobierno extranjero para que sea sometida a juicio o al cumplimiento de una condena".

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Una reactivación económica basada en la nueva política de exportaciones promovida por el Poder Ejecutivo en los últimos 4 años, lleva aparejada una política definida y clara hacia la atracción de inversión extranjera.

Si bien tal posición ha sido claramente entendida y apoyada, los resultados obtenidos de ello no han sido muy esperanzadores. Los incentivos de carácter económico, bastante numerosos y que se evidencian en subsidios y todo tipo de beneficios fiscales, no han sido suficientes para el logro de los objetivos propuestos en materia de atracción de inversión extranjera. Tampoco ha sido suficiente la implementación inicial del Programa de Recuperación Económica para los países de la Cuenca del Caribe, ni los esfuerzos llevados a cabo a través de conferencias promocionales realizadas en los Estados Unidos de América.

Podría decirse que ha influido en la obtención de resultados negativos, entre otros: la situación política de los demás países del área centroamericana y la visión internacional de esta zona geográfica en forma global. Asimismo, la existencia de una serie de problemas administrativos, de carácter burocrático, y de una legislación dispersa, poco clara.

La mayor ventaja comparativa que este país puede ofrecer es su estabilidad y tranquilidad política, su régimen democrático y pluralista, así como otros factores de carácter sociológico y ambiental. En ese sentido, son aquellos extranjeros que urgen de este tipo de ventajas los que podrían tener interés en trasladar sus capitales y familias. Para ellos tienen particular relevancia los incentivos políticos e inmigratorios.

Se impone un cambio de dirección en cuanto a la procedencia de los inversionistas y en cuanto a las áreas de promoción del país para la atracción de la inversión extranjera. También urge adecuar el derecho y las instituciones de extranjería costarricenses hacia ese nuevo rumbo.

Las reglas inmigratorias relativas a la inversión extranjera son confusas, dispersas y desactualizadas. La Ley 37 del 7 de junio de 1940 ha sido excesivamente reformada, al punto que no se tiene clara conciencia de todas sus reformas. Lo mismo sucede con su reglamentación. En muchos casos es difícil determinar qué disposiciones están vigentes o cuáles han sido derogadas. En parte por ese problema, los procedimientos relativos al ingreso y el establecimiento de los extranjeros, incluidos los inversionistas, son largos, entorpecidos, inciertos y absolutamente inadecuados para una nueva política de atracción de inversión extranjera. Aún la propia Dirección General de Migración no dispone en la actualidad del compendio de leyes y reformas reglamentarias vigentes.

Si bien la Ley 4812 del 28 de julio de 1971 ha significado una alternativa más adecuada, menos incierta y proveedora de verdaderos incentivos migratorios, por cuanto la misma no fuera especialmente adoptada para atender la inmigración de la inversión extranjera, presenta una serie de dificultades que incluso ponen en entredicho la legalidad de su nuevo reglamento.

Es necesario uniformar y ajustar en la actualidad las viejas y dispersas leyes de inmigración y extranjería. Imprimirles conceptos claros, lo más unívocos posibles, que sean acordes, y un fiel reflejo, de la política sobre inversiones extranjeras y de reactivación económica del país. Sin perjuicio, por supuesto, de reformar y adecuar también, todas las reglas relativas a la condición jurídica general del extranjero en Costa Rica.

La experiencia acumulada a través de la aplicación de la Ley 4812 del 28 de julio de 1971 debe ser aprovechada en sus aspectos positivos. Reordenando así la legislación inmigratoria en materia de inversión extranjera en disposiciones especialmente creadas para ese efecto.

Los incentivos migratorios deben ser claros y acordes con el principio de buena fe internacional.

El documento de viaje debe ser denominado "pasaporte para extranjeros" y debe darse a conocer a los diferentes Estados que mantienen relaciones diplomáticas con Costa Rica, sobre las razones humanas, jurídicas y económicas de su emisión y el tratamiento esperado para los portadores de esos documentos.

El derecho de extranjería costarricense debe

ser necesariamente reestructurado si realmente existe voluntad política de empezar a crear condiciones jurídicas, administrativas e internacionales para tener crédito a pensar en la inversión extranjera como una alternativa necesaria en la reactivación económica de Costa Rica. Ser indiferentes en ese sentido es pecar de ingenuos e ilusos.

BIBLIOGRAFÍA

BISCOTTINI, Giuseppe. *Diritto Amministrativo Internazionale*. Tomo II. La Circolazione degli uomini e delle cose. Padova, Cedam-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1966.

BATTIFOL y LAGARDE. *Droit International Privé*. Sep. Edition. Tomo I. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París. 1981.

BOGGIANO, Antonio. *Derecho Internacional Privado*. Tomo I. Segunda Edición. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1983.

DÍAZ CISNEROS, César. *Derecho Internacional Público*. Segunda Edición. Tipográfica Editora Argentina. TEA. 1966.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho Internacional Privado*. Harla S.A. 1980.

PERES, Vera Elisa. *Derecho Internacional Privado*. Parte Especial. Editorial Tecnos. Madrid. 1980. Los países en desarrollo, en una publicación de la Organization de Coopération et Development Economiques, "Investir dans le Tiers Monde", 5 edition, París, 1982.

ORTIZ MARTÍN, Gonzalo. *El Derecho Internacional Privado de Costa Rica*. Edición del Cole-

gio de Abogados de Costa Rica. 1969. Pág. 148. VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Público*. 4ta. Edición Alemana. Aguilar. 1969.

Informe de Asesoría Legal del Ministerio de Seguridad Pública a CENPRO, de fecha 11 de agosto de 1982, oficio 1031-82 A.L.

Textos legales y reglamentarios citados.

Programa de Fomento a las Exportaciones y las Inversiones del Ministerio de Exportaciones para 1984. MINEX.

Comentarios del Ministerio de Gobernación al Proyecto de Reglamento para la Ley 4812. ICT. 1985. Actas de la Comisión de Asuntos Jurídicos 40, 43, 44, 49 y 50 de la Asamblea Legislativa, del mes de junio de 1983 para una reforma a la Ley 4812 y cuadro del ICT adjunto a esas actas.

Entrevista con el señor Edwin Salas Brenes, Jefe del Departamento de Pensionados y Rentistas, ICT. Entrevista con el Director General de Migración y Extranjería señor Daniel León.

RAMÍREZ, Marina Alejandra. *Jurisprudencia constitucional*. 1979-1982. San José. Poder Judicial. 1982.
