

Exp: 04-009490-0007-CO

Res: 2005-04293

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciocho horas con veinticinco minutos del veinte de abril del dos mil cinco.-

Recurso de amparo interpuesto por Carlos Ricardo Angel Sánchez, mayor, carné de refugiado número 070-COL-000408402, a favor de sí mismo, contra el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Gobernación y Policía.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las nueve horas cincuenta y siete minutos del veintisiete de setiembre de dos mil cuatro, la recurrente interpone recurso de amparo contra el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Gobernación y Policía y manifiesta que desde hace más de cuatro años que reside en nuestro país bajo la condición de refugiado (documentos de folios 41 a 45 del expediente). Indica que solicitó al Banco Popular y de Desarrollo Comunal que se le otorgara un crédito para desarrollar una microempresa, gestión que fue denegada en virtud de que carece -conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento General de Crédito- de cédula de residencia. Indica que de conformidad con los oficios número CSFC-PC-3119-2003 del veintinueve de agosto del dos mil tres, CSFC-PC-870-2004 del cuatro de marzo del dos mil cuatro suscritos por el Coordinador de la Plataforma de Crédito de la entidad bancaria recurrida, y MCOL-266-2004 del veintiséis de mayo

del dos mil cuatro del veintiséis de mayo del dos mil cuatro suscrito por el Director de Macroproceso de Colocación de ese mismo banco (documentos 15, 16 y 18 del expediente), no pudo tener acceso a un crédito que requiere para desarrollar una actividad productiva que le permita obtener los ingresos necesarios para su manutención en el país, en virtud de que se estima que al no tener cédula de residencia, sino carné de refugiado no puede no acreditar su condición de residente en el país. Que a su juicio, ello implica una interpretación errónea de lo dispuesto en los artículos 36 y 41 de la Ley General de Migración y Extranjería, que a su vez, provoca una violación de sus derechos fundamentales, ya que tal y como se desprende del propio artículo 41 de la ley indicada, así como, de la sentencia número 1989-000154 dictada a las dieciséis horas quince minutos del seis de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve por la Sala Constitucional, el hecho de que un refugiado carezca de la cédula de residencia, no tiene la virtud de desvirtuar su condición de residente temporal en el país, permanencia que se demuestra a través del carné de refugiado tal y como lo indica el inciso c) del artículo 31 de la Ley General de Migración y Extranjería. Que dicha errónea interpretación de las normas, no sólo le impide acceder a un crédito en un banco estatal, sino en definitiva, desarrollar una actividad productiva como medio de subsistencia y de superación personal, aspectos que adquieren mayor relevancia dada su condición de refugiado, los que en definitiva le impiden el acceso a los medios indispensables para su desarrollo como ser humano en un país que no es el suyo y en el que tuvo que refugiarse para salvaguardar su vida y su integridad física (oficio ACNUR0081 del diez de

mayo del dos mil cuatro, de folio 31 a 33 del expediente). Que aunado a lo anterior, estima que el Decreto Ejecutivo número 31186-G publicado en La Gaceta número 108 del seis de junio del dos mil tres, prácticamente hace imposible que un refugiado que ostenta la condición de residente o radicado temporal, pueda variar su condición a residente permanente, pues dejó sin efecto lo dispuesto en el artículo 79 del Decreto Ejecutivo número 19010-G del once de mayo de mil novecientos ochenta y nueve y sus reformas, lo cual implica que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 39 de la Ley General de Migración y Extranjería, se torne imposible que se haga el trámite de residencia permanente, dado que por su condición de refugiados se les hace imposible volver a su país de origen a presentar la solicitud de residencia permanente, dado que ello podría poner en peligro su integridad física o su vida. Considera que los extremos impugnados lo colocan en una situación desventajosa y desigual, que en última instancia, le impiden no sólo acceder en su condición actual a los medios indispensables que tiene para vivir dignamente, sino para variar su condición migratoria de una residencia temporal a una permanente. Solicita la recurrente que se acoja el recurso, y se ordene a las autoridades recurridas incluir a los refugiados como sujetos de crédito.

2.- Informan bajo juramento Fernando Rojas Araya y Luis Fernando Fonseca Carballo, en sus respectivas calidades de Director del Macro Proceso de Colocación y Coordinador de la Plataforma de Crédito del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (folio 57), que es cierto que el recurrente realizó gestiones de crédito ante su institución, las cuales fueron

resueltas en forma negativa por cuanto no pudo demostrar su condición de residente permanente mediante la presentación de la respectiva cédula de residencia. Alegan que el artículo 2 del Reglamento General de Crédito señala como requisito para ser sujeto de financiamiento, ser costarricense o ciudadano extranjero con cédula de residencia y con más de dos años de residir en el país. Con lo anterior, señalan que no se pretende cuestionar el carné de refugiado, sino que se pretende que el sujeto de crédito no sea un radicado temporal, tal como lo define el artículo 36 de la Ley General de Migración y Extranjería. Alegan que lo que se pretende es que el sujeto demuestre su arraigo en el país como garantía mínima inicial de su atención a la deuda que contrae con la institución y no que ingrese al territorio de forma transitoria. Solicitan que se desestime el recurso planteado.

3.- Informa Marco Badilla Chavarría, en su calidad de Director General de Migración y Extranjería (folio 115), que la condición de refugiado del amparado le acredita como residente temporal en el país de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Migración y Extranjería, sin embargo, desconocen la interpretación que las autoridades del Banco Popular han aplicado para negar el acceso a un crédito. Manifiesta que en otras oportunidades se ha tratado de tachar de inconstitucional el decreto citado por el recurrente, sin embargo, señala que la Ley General de Migración establece la potestad de la Dirección General de conceder cambios de categoría migratoria a favor de los extranjeros que ostentan la condición de residentes temporales, siempre que cumpla los requisitos establecidos. Considera que no existe violación a derecho fundamental alguno puesto que el amparado no ha

solicitado el cambio de categoría. Alega que no se ha denegado a ningún radicado temporal la posibilidad del cambio de categoría a residente permanente, sino que se eliminó la causal impuesta por reglamento, la cual no tenía norma relacionada en la Ley General de Migración y Extranjería. Manifiesta que actualmente no se toma en consideración como antes el término de dos años de permanencia como radicado, que establecía el artículo 79 del Reglamento a la Ley de Migración y Extranjería número 19010-G, pues dicha norma no tenía correspondencia con la ley y en consecuencia fue derogado. No obstante lo anterior, señala que la posibilidad de cambiar de categoría subsiste pues cuenta con fundamento legal vigente, pero sólo tratándose de residentes temporales a permanentes o de no residentes a radicados temporales, en los casos en que se cumplan los requisitos. Manifiesta que el inmigrante asistido es aquel al que se le brinda protección por razones humanitarias pero no por razones evidentemente económicas, por lo que considera improcedente que a un refugiado se le otorgue esa condición pues ya mediante el "refugio" recibió la asistencia que pretende. Por lo anterior, considera que los refugiados al solicitar el cambio de inmigrantes asistidos pretenden evadir los deberes y obligaciones que implícitamente conlleva la figura del refugio en virtud de la normativa internacional. Estima que la política crediticia de los bancos no resultan competencia de la Dirección y lo que pretende el recurrente es que la Sala reactive una norma que ya fue derogada. Solicita que se desestime el recurso planteado.

4.- Informa bajo juramento Rogelio Ramos Martínez (folio 124), que el artículo 36 de la Ley General de Migración y

Extranjería establece que los refugiados son residentes temporales o radicados temporales, condición que ostenta el recurrente. Alega que como potestad del Poder Ejecutivo se derogó mediante Decreto Ejecutivo 31186-G de los cinco días del mes de febrero de dos mil tres, el artículo 79 a la Ley General de Migración y Extranjería por cuanto la ley no establecía que los extranjeros radicados temporales pudieran variar su categoría migratoria por el simple transcurso del tiempo. Manifiesta que no ha emitido acto alguno que perturbe o amenace los derechos del amparado pues su dependencia no tiene injerencia en las políticas bancarias nacionales. Solicita que se desestime el recurso planteado.

5.- Mediante escrito visible a folio 128 del expediente, el recurrente hace una serie de manifestaciones con relación al caso concreto.

6.- En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado **Vargas Benavides**; y,

Considerando:

I.- Hechos probados. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

- a) Por resolución 0330-2001-DR-KOV de las nueve horas del once de mayo de dos mil uno, la Dirección General de Migración y Extranjería concedió al amparado Carlos Ricardo Angel Sánchez la condición de refugiado. (Folio 41)
- b) El amparado Carlos Ricardo Angel Sánchez realizó

gestiones de crédito ante el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. (Informe a folio 57)

- c) Mediante oficio SGN-642-2004 del veinte de agosto de dos mil cuatro, el Subgerente del Banco Popular y de Desarrollo Comunal informó al Gerente General que resulta improcedente concederle un crédito al amparado Carlos Ricardo Angel Sánchez por no contar con cédula de residencia y ser radicado temporal. Dicho acuerdo fue informado al recurrente el siete de setiembre de dos mil cuatro. (Folios 11 y 13)

II.- Hechos no probados. Ninguno de relevancia para la resolución de este asunto.

III.- Objeto del recurso. El recurrente reclama que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal le rechazó una solicitud de crédito que presentó por ser refugiado y carecer de residencia permanente, lo cual estima una interpretación errónea de lo dispuesto en el numeral 36 y 41 de la Ley General de Migración y Extranjería y se agrava con el hecho de que para un refugiado es imposible variar su condición migratoria y solicitar una residencia permanente.

IV.- Sobre el fondo. Para la resolución del caso concreto es indispensable apuntar que el Reglamento de Migración y Extranjería, establece en el artículo 2, que se considerará refugiado, al extranjero que tengan esa condición de conformidad con las "convenciones internacionales vigentes". Así las cosas, se desprende de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, aprobado por Costa Rica mediante la Ley 6079 del 29 de agosto de mil novecientos setenta y siete que refugiado es toda persona que *"debido a fundados temores*

de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad y pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él...". Aunado a ello, dicha Convención establece en lo conducente:

"Artículo 7

Exención de Reciprocidad

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

(...)"

"Artículo 13

Bienes Muebles e inmuebles

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible, y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en las mismas circunstancias, respecto de la adquisición de bienes muebles e inmuebles y **otros derechos conexos**, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles."

(La negrita no forma parte del original)

"Artículo 18

Trabajo por cuenta propia

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la artesanía y el comercio, y de establecer compañías comerciales e industriales."

Tal como se desprende de lo anterior, la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados es un instrumento internacional de derechos humanos que ofrece un marco global, uniforme y especializado para la protección de los refugiados. Por ello, entiende esta Sala la importancia de hacer efectivo dicho instrumento en nuestro ordenamiento, dado que sólo de esa forma se contribuye a la aplicación universal de los principios y preceptos consagrados en él, y se confirma el compromiso de tratar la cuestión de los refugiados como una responsabilidad internacional compartida. Si bien no se desprende de la citada Convención un derecho expreso a favor de los refugiados a recibir créditos bancarios, sí existe un compromiso del Estado para incentivar su inserción en las actividades productivas, la compra de bienes muebles e inmuebles y a cualquier tipo de trabajo lícito, para lo cual es claro que debe brindarse los incentivos y las facilidades respectivas, dentro de las cuales puede ubicarse la posibilidad de acceder a un crédito. De igual forma, a partir de lo dispuesto en el artículo 19 de

la Constitución Política, queda claro que los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que la Constitución y la ley establecen. Al exigir y garantizar el artículo 19 un trato igual, se observa una específica manifestación del derecho de igualdad y del principio de no discriminación que predica, en sentido general, el artículo 33 de la norma fundamental. Es claro entonces que si la misma Constitución prescribe, entre otros posibles, un régimen de equiparación de derechos entre nacionales y extranjeros, no puede ser sino porque asume que la agregación de estos últimos a la vida nacional tiene o puede tener, en general, consecuencias valiosas.

V.- Partiendo de lo indicado en el considerando anterior, estima la Sala que independientemente de la posibilidad legal o no de que el recurrente cambie su categoría migratoria de temporal a permanente, lo cierto es que resulta desproporcionado que se le impida acceder a un crédito bancario por su simple condición de refugiado. Lo anterior, además de ser discriminatorio resulta contrario a los instrumentos internacionales ratificados en nuestro país y a lo dispuesto en nuestra Constitución Política. Al respecto, la autoridad recurrida manifiesta que el requisito de la residencia permanente lo es para asegurarse la atención de la deuda por parte del solicitante de un crédito, sin embargo, debe tenerse en consideración que el Banco puede asegurar ese pago si para ello exige una garantía suficiente, independientemente del estatus migratorio del solicitante. En efecto, si el temor de la autoridad recurrida es que el amparado no honre una eventual deuda, lo cierto es que ello

puede evitarlo mediante la exigencia de una garantía suficiente, lo cual nada tiene que ver con su estatus migratorio. Más bien debe tener en cuenta la autoridad recurrida que los instrumentos internacionales suscritos por Costa Rica en materia de refugiados, exigen que se facilite su inserción en actividades lucrativas, para lo cual es claro que el Estado debe brindar los medios necesarios. Si bien no se lesiona el derecho al trabajo como bien apunta la autoridad recurrida por cuanto el amparado puede ejercer libremente la actividad lícita que desee, lo cierto es que sí se vulnera el derecho de igualdad de trato, por cuanto la condición o no de refugiado en nada incide en el cumplimiento de una deuda, pues basta con que se exija una garantía suficiente tal como se apuntó. Además, la institución bancaria bien puede tomar las medidas necesarias para asegurar una eventual ejecución de la garantía aun cuando el gestionante del crédito no esté en el país, a través de la exigencia de un apoderado u otros requisitos que estime necesarios fijar previamente al otorgamiento del crédito. En el caso concreto, a la Sala no le corresponde analizar si se debe o no otorgar el crédito al amparado o la naturaleza del mismo, pues ello debe ser analizado por la propia institución recurrida, sin embargo, lo que sí resulta arbitrario es que se le haya excluido por completo de la posibilidad de acceder a un crédito únicamente por su condición de refugiado, toda vez que ello resulta discriminatorio y contrario a sus derechos. Por lo anterior, pretender la aplicación del artículo 2 del Reglamento General de Crédito del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en el caso específico de los refugiados, es desconocer la normativa internacional que ha

adoptado nuestro país en esta materia y en consecuencia, violar los derechos del amparado. Así las cosas, lo procedente es acoger el recurso en cuanto al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, por cuanto existen medios suficientes a través de los cuales puede asegurarse el pago de una eventual deuda (garantía suficiente), sin que influya la naturaleza del estatus migratorio del amparado. En cuanto a las demás autoridades recurridas, el recurso debe desestimarse por cuanto observa la Sala que el acto impugnado por el recurrente fue emitido por las autoridades del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso en cuanto a la actuación del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Se condena al Banco Popular y de Desarrollo Comunal al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo.

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Adrián Vargas B.

Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinema L.

Fernando Cruz C.

Susana Castro A.

Federico Sosto L.

69/oc