

TODA DETENCIÓN QUE NO ESTÉ BASADA EN UNA ORDEN JUDICIAL, SUPERE EL PLAZO RAZONABLE Y NO SEA PROPORCIONAL SE CONFIGURA COMO ARBITRARIA Y ES VIOLATORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL DETENIDO

Sinopsis: En la sentencia que se presenta a continuación, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica resolvió un recurso de hábeas corpus interpuesto en favor de una persona en situación migratoria irregular detenida por aproximadamente 15 meses en una celda aislada en un centro que no reunía las medidas mínimas de salud, recreación, ni educación, y sin contacto con el resto de personas privadas de la libertad en ese mismo lugar. El recurso se presentó contra una decisión de la Dirección General de Migración y Extranjería dictada con el fin de asegurar su deportación, pero sin orden judicial y sin resolución fundamentada del órgano recurrido. La persona detenida alegó que se estaban lesionando sus derechos humanos, y solicitó que se concediera el recurso y se ordenara resolver su situación jurídica a la mayor brevedad.

La Corte Suprema señaló que al prolongarse una detención por un plazo excesivo y desproporcionado se violan de forma clara y grosera los derechos humanos. En tal sentido, afirmó que un encarcelamiento cuya duración no se encontraba dentro de un plazo razonable, cuando el tiempo que ha tenido la autoridad para resolver la situación ha sido suficiente, de ser una decisión legítima se convierte en arbitraria, al no estar fundamentada en una orden de juez ni en una norma legal, todo ello en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, citó jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de acuerdo con la cual ninguna situación, por grave que sea, otorga a las autoridades la potestad de prolongar indebidamente el período de detención sin afectar el derecho a la libertad personal y, en consonancia con la Corte Europea de Derechos Humanos, indicó que es de particular importancia el pronto control judicial de las detenciones para prevenir las arbitrariedades y la completa negación de las garantías que deban ser otorgadas.

A continuación, y refiriéndose de igual forma a la jurisprudencia interamericana, la Corte Suprema determinó la importancia del principio de tipicidad, entendido como la obligación de

los Estados de establecer tan concretamente como sea posible y de antemano, las causales y condiciones de la privación de la libertad física. En este punto, hizo énfasis en el hecho de que si bien la tipicidad es esencial para el cumplimiento del derecho fundamental a la libertad no puede ser considerado como el único elemento, ya que además se exige que las causas y métodos por los que una persona sea sometida a detención o encarcelamiento sean congruentes con el respeto a los derechos del individuo, y que éstos no puedan ser tachados de irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad, incluyendo en este último los principios de finalidad legítima, idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad.

La Corte Suprema consideró que la detención de un extranjero por su situación irregular en el país que se prolongue por un plazo irrazonable y que no sea idónea, necesaria y proporcional, resulta ilegal, arbitraria y violatoria del derecho internacional, por lo que en el caso concreto declaró con lugar el recurso de hábeas corpus y ordenó adoptar las medidas necesarias para poner en libertad al recurrente de forma inmediata, sin perjuicio de la posibilidad de dictar alguna otra medida cautelar.

En su argumentación, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica empleó la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Vélez Lóor vs. Panamá para referirse a la tipicidad y proporcionalidad de las detenciones, y Bámaca Velásquez vs. Guatemala sobre el derecho a la libertad personal y la prohibición de detenciones ilegales y arbitrarias.

ANY DETENTION WHICH IS NOT BASED ON A JUDICIAL ORDER, EXCEEDS THE REASONABLE TIME OR IS NOT PROPORTIONAL WILL BE CONSIDERED ARBITRARY AND VIOLATES THE HUMAN RIGHTS OF THE DETAINEE

Synopsis: *In the following court ruling, the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice of Costa Rica decided on an habeas corpus remedy filed in favor of a person with an irregular migratory status who was detained for approximately 15 months in an isolated cell, at a detention center that did not meet the minimum conditions of health, recreation or education, without contact with other detainees in the same center. The remedy was filed against a decision of the General Immigration Department, which was issued with the purpose of ensuring deportation, but without a court order or a reasoned resolution of the appeal organ. The detainee claimed that his human rights were being infringed and requested the appeal to be granted and for an order to be issued to resolve his legal status as soon as possible.*

The Supreme Court indicated that when a detention extends for an excessive and disproportionate period of time there is a clear and grave human rights violation. It stated that

a detention for an unreasonable term, when the authority has had sufficient time to resolve the situation, instead of being a legitimate decision it becomes an arbitrary one as it is not based on a judge's order or a law, under the terms of the American Convention on Human Rights. In this regard, it quoted the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, which established that no situation, regardless of the severity, gives the authorities the power to unduly prolong the detention period without affecting the right to personal liberty and, in agreement with the European Court of Human Rights, it stated the importance of timely judicial control of detentions to prevent arbitrariness and the complete denial of the guarantees which must be granted.

Moreover, also in reference to the jurisprudence of the Inter-American Court, the Supreme Court established the importance of the principle of prior determination of criminal definitions, understood as the responsibility of States to determine the causes and conditions for the deprivation of liberty, as specifically as possible and beforehand. In this regard, it emphasized that although the prior determination of criminal definitions is essential for compliance with the fundamental right to liberty, it cannot be considered the sole element, given that it also requires that the causes and methods whereby a person is submitted to detention or imprisonment must comply with the human rights of the person, and cannot be unreasonable, unpredictable, disproportional, including in the last concept the principles of legitimate purpose, suitability, necessity and strict proportionality.

The Supreme Court considered that the detention of an immigrant due to his irregular situation in the country which extends beyond the reasonable term and is not adequate, necessary or proportional, is illegal, arbitrary and violates international law; therefore, in the specific case it admitted the habeas corpus remedy and ordered the adoption of the necessary measures to release the appellant immediately, without detriment to the possibility of issuing another precautionary measure.

In its reasoning, the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice of Costa Rica made reference to the Inter-American Court of Human Rights, specifically to the case of Vélez Loo v. Panama regarding the principle of prior determination of criminal definitions and proportionality of detentions, and Bámaca Velásquez v. Guatemala on the right of personal liberty and the prohibition of illegal and arbitrary detentions.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
COSTA RICA
EXPEDIENTE 12-005975-0007-CO
RESOLUCIÓN 2012007084
SENTENCIA DE 25 DE MAYO DE 2013**

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. ...

Recurso de hábeas corpus que se tramita en expediente número **12-005975-0007-CO**, interpuesto por **GLADYS ROZO OVIEDO**, a favor de **LIBARDO PARRA VARGAS**, contra la **DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA.-**

RESULTANDO:

1.-

Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 20:10 horas del 8 de mayo de 2012, la recurrente interpone recurso de hábeas corpus contra la Dirección General de Migración y Extranjería, y manifiesta, que su representado se encuentra detenido en el Centro de Aseguramiento para extranjeros, en Hatillo, desde hace aproximadamente 15 meses, sin ninguna orden judicial y sin resolución fundamentada del órgano recurrido. ...

2.-

...

3.-

...

4.-

...

CONSIDERANDO:

I.-

Objeto del recurso: Se alega que el amparado tiene aproximadamente 15 meses de permanecer detenido a la orden de las autoridades migratorias, sin que se resuelva su situación y mientras tanto, permanece encerrado en una celda aislada por más de 22

o 23 horas diarias los 7 días de la semana, en un lugar que no reúne las condiciones mínimas medidas de salud, recreación, educación, todo lo cual le afecta el estado físico, psicológico y moral.

II.-

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) Que contra el amparado se dictó la medida cautelar de aprehensión, en atención a su situación migratoria irregular y con el fin de asegurar su deportación, condición en la que se ha mantenido por catorce meses. (Punto no controversial).
- b) Que la Dirección General de Migración y Extranjería, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, iniciaron una serie de solicitudes a terceros países con el fin de que reciban al recurrente, lo cual resultó infructuoso, por lo que se está a la espera de la respuesta de otros países. (...).
- c) Que la Comisión de Visas Restringidas y Refugio de la Dirección General de Migración y Extranjería, le denegó al amparado la solicitud de refugio, así como la Cancillería denegó la solicitud de asilo político. (...).
- d) Que el sitio donde permanece el aprehendido reúne todas las condiciones para la permanencia de las personas en esa condición, tal es así que son visitados y fiscalizados por organismos gubernamentales y no gubernamentales, los cuales han verificado que las condiciones son adecuadas. (...).
- e) Que el amparado no se encuentra ni aislado ni reducido a un dormitorio solo, mucho menos en condiciones que atenten contra su salud física o mental, tiene acceso a los teléfonos públicos, a recibir y enviar correspondencia, a recibir visitas y su asesoría legal o consular. (...).

III.-

Hechos no probados. Ninguno de relevancia para la resolución del presente asunto.

IV.-

Respecto a los plazos de detención de los extranjeros en condición irregular. En atención a lo que atañe al plazo de detención del amparado, previo a entrar a analizar el fondo de dicho reclamo, conviene hacer alusión a lo dicho por esta Sala en su sentencia número 2012-5543 ... del 2 de mayo de 2012, en la que se indicó sobre el particular, lo siguiente:

“III.-

...

V.-

Respecto al plazo de detención del amparado. La Convención América sobre Derechos Humanos, en su numeral 7, establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Asimismo expresa que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas; nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario. En el caso que nos ocupa, el plazo establecido en la Ley de migración está más que excedido; por otra parte, el encarcelamiento del tutelado no se encuentra ya dentro de un plazo razonable; todo lo contrario, el plazo que ha tenido la autoridad recurrida para resolver la situación del tutelado ha sido suficiente. Así las cosas, al no estar fundamentada la detención del tutelado en una orden de juez ni en una norma legal, no cabe duda que, con el transcurso del tiempo, la detención originalmente legítima, se ha convertido en una detención o encarcelamiento arbitrario, en los términos del citado instrumentos internacional de derechos humanos. Si este Tribunal permitiera que el tutelado siga privado de su libertad por todo el tiempo necesario que la autoridad recurrida requiere para ordenar su deportación, podría ocurrir que su detención se convierta en indefinida, todo lo cual, no solo vulnera la Carta Fundamental, sino constituye una grave violación de los derechos humanos del tutelado. En esta dirección, y bajo la advertencia que la sentencia de la Corte **Interamericana** de Derechos Humanos se dictó en otro contexto y son otros los hechos, en el **Caso Bámaca Velásquez**, la Corte reitera nuevamente su jurisprudencia sobre el derecho a la libertad personal y la prohibición de detenciones ilegales y arbitrarias. Sostiene que ninguna situación, **por grave que sea**, otorga a las autoridades la potestad de prolongar indebidamente el período de detención sin

afectar el derecho a la libertad personal, y la falta de reconocimiento de la detención de un individuo es una completa negación de las garantías que deben ser otorgadas y una grave violación de la libertad. Al respecto, manifestó la Corte lo siguiente:

139. El artículo 7 de la Convención regula las garantías necesarias para salvaguardar la libertad personal. Con respecto a los numerales 2 y 3 del mismo, la Corte ha dicho que [s]egún el primero de tales supuestos normativos, nadie puede verse privado de la libertad sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal). En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad.

140. Tanto este Tribunal como la Corte Europea han considerado de particular importancia el pronto control judicial de las detenciones para prevenir las arbitrariedades. Un individuo que ha sido privado de su libertad sin ningún tipo de control judicial debe ser liberado o puesto inmediatamente a disposición de un juez, pues el cometido esencial del artículo 7 de la Convención es la protección de la libertad del individuo contra la interferencia del Estado. La Corte Europea ha sostenido que si bien el vocablo “inmediatamente” debe ser interpretado de conformidad con las características especiales de cada caso, ninguna situación, por grave que sea, otorga a las autoridades la potestad de prolongar indebidamente el período de detención sin afectar el artículo 5.3 de la Convención Europea. Dicho Tribunal destacó que la falta de reconocimiento de la detención de un individuo es una completa negación de las garantías que deben ser otorgadas y una más grave violación del artículo en cuestión.

141. En el mismo sentido, este Tribunal ha señalado que, al protegerse la libertad personal, se está salvaguardando tanto la protección de la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección legal.

En un caso más reciente, **Vélez Loor vs. Panamá**, la Corte concluyó que es “inconvenional” una norma jurídica de este país que penaliza, con prisión de dos años, la violación a sus normas migratorias. Al respecto puntualizó lo siguiente:

163. En este acápite la Corte se pronunciará sobre si los Estados están facultados para establecer una sanción de carácter punitivo en relación con el incumplimiento de las leyes migratorias, como la sanción de dos años de duración prevista en el artículo 67 del Decreto Ley

16 de 1960, aplicada en el presente caso. Para ello, es necesario analizar si tal legislación interna era compatible con las exigencias de la Convención Americana.

164. El artículo 7.2 de la Convención establece que la privación de libertad únicamente puede proceder en base a las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. Así, bajo el principio de tipicidad, se obliga a los Estados a establecer, tan concretamente como sea posible y “de antemano”, las “causas” y “condiciones” de la privación de la libertad física.

165. Por su parte, el artículo 7.3 de la Convención establece que “[n]adie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”. La Corte ha establecido en otras oportunidades que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que —aún calificados de legales— puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.

166. En consecuencia, sin perjuicio de la legalidad de una detención, es necesario en cada caso hacer un análisis de la compatibilidad de la legislación con la Convención en el entendido que esa ley y su aplicación deben respetar los requisitos que a continuación se detallan, a efectos de que la medida privativa de libertad no sea arbitraria: i) que la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; ii) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; iii) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, razón por la cual el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional, y iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención.

167. Es por ello que, en el presente caso, el análisis referido se relaciona con la compatibilidad de medidas privativas de libertad de carácter punitivo para el control de los flujos migratorios, en particular de aquellos de carácter irregular, con la Convención Americana y así determinar el alcance de las obligaciones del Estado, en el marco de la responsabilidad estatal que se genera por las violaciones de los derechos reconocidos en dicho instrumento. Para ello, la Corte procederá a evaluar si la medida privativa de libertad aplicada al señor Vélez Loor cumplió con los requisitos mencionados de estar prevista en ley, perseguir un fin legítimo y ser

idónea, necesaria y proporcional. En principio, el Tribunal observa que la sanción de privación de libertad impuesta al señor Vélez Looor mediante resolución 7306 (supra párr. 94) se basó en el artículo 67 del Decreto Ley 16, el cual fue dictado el 30 de junio de 1960 por el Presidente de la República, oído el concepto favorable del Consejo de Gabinete y previa aprobación de la Comisión Legislativa Permanente de la Asamblea General. Ninguna de las partes cuestionó si esta norma cumplía con el principio de reserva de ley, conforme la jurisprudencia de este Tribunal, por lo que la Corte no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse al respecto.

Finalidad legítima e idoneidad de la medida

168. En cuanto a la posibilidad de establecer limitaciones o restricciones al derecho a la libertad personal es necesario notar que, a diferencia del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención Americana no establece explícita o taxativamente las causas, casos o circunstancias que serán consideradas legítimas en una sociedad democrática para habilitar una medida privativa de libertad en la legislación interna.

169. Como ya fue establecido, los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio (supra párr. 97), por lo que este puede ser un fin legítimo acorde con la Convención. Es así que, la utilización de detenciones preventivas puede ser idónea para regular y controlar la migración irregular a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación. No obstante, y a tenor de la opinión del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 'la penalización de la entrada irregular en un país supera el interés legítimo de los Estados en controlar y regular la inmigración irregular y puede dar lugar a detenciones innecesarias'. Del mismo modo, la Relatora de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes ha sostenido que '[l]a detención de los migrantes con motivo de su condición irregular no debería bajo ninguna circunstancia tener un carácter punitivo'. En el presente caso, la Corte considera que la finalidad de imponer una medida punitiva al migrante que reingresara de manera irregular al país tras una orden de deportación previa no constituye una finalidad legítima de acuerdo a la Convención.

Necesidad de la medida

170. De otra parte, la Corte observa que la medida prevista en el artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 era una sanción administrativa de carácter punitivo. Al respecto, la Corte ya ha dicho que es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida

estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado. En igual sentido, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria sostuvo que el derecho a la libertad personal 'exige que los Estados recurran a la privación de libertad sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa necesidad.

171. De este principio se colige que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos. Así, las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines mencionados supra y únicamente durante el menor tiempo posible. Para ello, es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas, que puedan resultar efectivas para la consecución de los fines descritos. En consecuencia, serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines.

172. En razón de las anteriores consideraciones, el Tribunal estima que el artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 no perseguía una finalidad legítima y era desproporcionado, pues establecía una sanción de carácter punitivo para los extranjeros que eludieran una orden de deportación previa y, por ende, daba lugar a detenciones arbitrarias. En conclusión, la privación de libertad impuesta al señor Vélez Loor con base en dicha norma constituyó una violación al artículo 7.3 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma.

Adoptando como marco de referencia lo anterior, el hecho de que un extranjero esté detenido por estar irregular en país por tiempos prolongados, esa detención resulta ilegal y arbitraria, por consiguiente, vulnera el numeral 7 de la Convención. En estas circunstancias la medida ya no es idónea, necesaria ni proporcional. Partiendo de lo anterior, estima esta Sala que la recurrente lleva razón en su alegato, pues se tiene por demostrado que el amparado se encuentra recluido a la orden de la Dirección General de Migración y Extranjería desde hace catorce meses, y si bien consta que ya existe orden de deportación dictada en su contra, lo cierto es que no existe certeza de cuando ésta se va a materializar, pues en su informe la propia autoridad recurrida reconoce que hasta el momento ningún país con los que han entablado comunicaciones, han aceptado recibirlo. No obstante lo anterior, lo cierto es que dicha justificación no puede aceptarse, toda vez que el plazo transcurrido —tal como se ha dicho— resulta desproporcionado. Así, en virtud de lo anterior, lo procedente es

acoger el recurso en cuanto a dicho punto, con las consecuencias que se dirán en la parte dispositiva.

VI.-

Respecto a las alegadas condiciones de detención del amparado. ...

POR TANTO:

Se declara parcialmente con lugar el recurso. Se ordena a ..., en su condición, respectivamente, de Directora General y de Jefe del Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular, o a quienes en su lugar ocupen esos cargos, adoptar las medidas necesarias para poner en libertad al tutelado de forma inmediata, sin perjuicio, desde luego, de la posibilidad de dictar otra de las medidas cautelares contempladas en el artículo 211 de la Ley General de Migración y Extranjería, Ley No. 8764 de 19 de agosto del 2009, para asegurar los fines del proceso de deportación al cual está sometido ... En lo demás, se declara sin lugar el recurso ...

El texto completo de la sentencia puede verse en: http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=541261&strTipM=T&strDirSel=directom