



23 de octubre de 2026
FCS-956-2026

Dr. Keilor Rojas Jiménez
Director
Consejo Universitario

Asunto: Remisión del criterio sobre el proyecto Expediente N.º 25.707

Estimado Dr. Rojas Jiménez:

Reciba un cordial saludo. En atención al CU-1479-2026-2026, del 8 de octubre de 2026, se remite criterio recibido sobre el proyecto denominado "*Ley para el fortalecimiento de la gobernanza y la coordinación de la política migratoria nacional*" (Expediente N.º 25.707).

De conformidad con los criterios especializados emitidos, **este Decanato recomienda la aprobación del proyecto de Ley, siempre y cuando se tomen algunas consideraciones:**

Ambas unidades académicas destacan que fortalece la gobernanza migratoria, la protección internacional y la integración social en consonancia con la Constitución Política, los derechos humanos y los fines institucionales de la UCR.

El dictamen de la Escuela de Ciencias Políticas subraya la solidez jurídica de otorgar carácter vinculante al Consejo Nacional de Migración (CNM), la precisión de que obtener una categoría migratoria de regularización no provocará la cesación automática del estatus de refugiado, y la alineación de la propuesta con los estándares interamericanos (Declaración de Cartagena y principio de no regresividad).

La Escuela de Trabajo Social enfatiza el impacto social directo frente al incremento de flujos migratorios mixtos e incertidumbre jurídica, pero advierte la necesidad de incorporar **salvaguardas técnicas y operativas** para la toma de decisiones legislativas:

- Delimitar con claridad las competencias y la capacidad presupuestaria/operativa de las instituciones involucradas respecto a las decisiones vinculantes del CNM.
- Garantizar principios de independencia, idoneidad y debido proceso en la facultad asignada al CNM para nombrar y destituir a miembros del Tribunal Administrativo Migratorio.
- Incorporar explícitamente mecanismos de accesibilidad lingüística y atención diferenciada para poblaciones vulnerabilizadas.





Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Ciencias Políticas, la Dra. Tania Rodríguez Echavarría, en el oficio ECP-1154-2026 del 14 de octubre de 2026. Este dictamen fue elaborado por el docente de esta unidad, el Dr. Harold Villegas Román.

1. “Sobre el proyecto de Ley

En el momento de emitir esta respuesta el Expediente no cuenta con una Comisión asignada ni Informes de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

Proponente: Diputado Antonio Trejos Mazariegos y varias y varios señores diputados del partido Frente Amplio (FA), Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y Coalición Agenda Ciudadana (CAC).

Objetivos del proyecto¹: Son dos fundamentales:

- 1. Darle carácter vinculante al Consejo Nacional de Migración (CNM) y no solo recomendativo,*

“Artículo 9: (...)

*El Consejo **tendrá carácter vinculante** en la definición de lineamientos generales de política migratoria, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales propias de las instituciones que lo integran (...). (el subrayado es nuestro)*

Y,

- 2. El proyecto aclara expresamente que el acceso a mecanismos de regularización no constituirá causal automática de cesación de la condición de persona refugiada. Esta precisión resulta esencial para evitar interpretaciones restrictivas o prácticas administrativas incompatibles con el principio de protección internacional. La cesación de la condición de refugiado únicamente puede producirse bajo las causales taxativamente previstas en el derecho internacional y la legislación nacional aplicable, y nunca de manera automática por el simple hecho de que una persona procure estabilidad migratoria o integración jurídica.*

El proyecto establece que el Consejo deberá integrarse al más alto nivel político administrativo, con participación de ministros y viceministros de las instituciones competentes, garantizando así capacidad real de toma de decisiones y ejecución de políticas públicas. Asimismo, se incorpora de manera expresa la participación efectiva de la sociedad civil y de organismos internacionales especializados, reconociendo que las organizaciones de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio poseen experiencia directa y conocimiento indispensable para la formulación de políticas públicas legítimas y eficaces. Especial relevancia posee la incorporación expresa de principios rectores obligatorios para el funcionamiento del Consejo Nacional de Migración. Resulta jurídicamente indispensable que la Asamblea Legislativa adecue la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764, a los estándares ampliados de protección internacional desarrollados en el sistema interamericano y latinoamericano de derechos humanos, incorporando de manera expresa los criterios contenidos en la Declaración de

¹ Tomado de la Exposición de Motivos Expediente 25.707



Cartagena sobre Refugiados. Dicha necesidad no constituye únicamente una decisión de política pública, sino una exigencia derivada del propio bloque de constitucionalidad costarricense y de la evolución jurisprudencial nacional e interamericana en materia de protección de personas en situación de movilidad forzada.

De igual manera, se establecen competencias específicas para emitir criterios técnicos vinculantes, supervisar el cumplimiento de estándares de derechos humanos y evaluar periódicamente la implementación de la política migratoria mediante informes públicos y recomendaciones institucionales. Con ello, la propuesta procura consolidar una institucionalidad migratoria moderna, coordinada y coherente con las obligaciones internacionales asumidas por Costa Rica en materia de protección internacional y derechos humanos.

3. Justificación (tomado del Proyecto 25.707)

La reforma dispone que toda actuación deberá observar estrictamente los principios de derechos humanos, igualdad de trato, no discriminación, unidad familiar, interés superior de la persona menor de edad y respeto irrestricto al derecho internacional de las personas refugiadas. Asimismo, se introduce de manera explícita el principio de no regresividad en materia de derechos humanos, prohibiendo que las decisiones institucionales impliquen retrocesos injustificados en la protección reconocida a estas poblaciones.

Este aspecto resulta fundamental. En contextos regionales e internacionales marcados por discursos xenófobos, políticas restrictivas y tendencias regresivas en materia migratoria, Costa Rica debe reafirmar su compromiso histórico con el derecho internacional de protección. La defensa de los derechos humanos no puede quedar subordinada a coyunturas políticas, percepciones de oportunidad o presiones circunstanciales.

Por su parte, la reforma al artículo 11 desarrolla de manera más precisa las competencias del Consejo Nacional de Migración, incorporando funciones concretas de coordinación, supervisión, evaluación y articulación institucional bajo estándares de derechos humanos. Particular importancia reviste el reconocimiento explícito de la integración social de las personas extranjeras como un objetivo legítimo y necesario de la política pública nacional.

La iniciativa parte de una comprensión moderna del fenómeno migratorio: las personas migrantes y refugiadas no constituyen una carga para el desarrollo nacional, sino que son sujetos activos capaces de contribuir económica, social, cultural y humanamente a las sociedades de acogida cuando existen condiciones adecuadas de integración. Negar acceso efectivo a derechos fundamentales no solo vulnera obligaciones internacionales suscritas por nuestro país, sino que además impide el aprovechamiento pleno del potencial humano y productivo de estas poblaciones para el país de acogida.

Por ello, el proyecto establece el deber estatal de promover políticas coordinadas de acceso a salud, educación, empleo, seguridad social, asistencia social y desarrollo, bajo criterios de igualdad de trato y no discriminación. Asimismo, se reconoce expresamente la obligación de garantizar protección específica a personas refugiadas y solicitantes de refugio conforme al derecho internacional aplicable.



La propuesta adopta así un enfoque de **“integración durable”**, ampliamente reconocido por el derecho internacional contemporáneo y por organismos especializados como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). La integración local constituye una de las soluciones duraderas reconocidas internacionalmente para las personas refugiadas, junto con la repatriación voluntaria y el reasentamiento.

Finalmente, la iniciativa establece que los procedimientos de regularización deberán ser ágiles, accesibles y respetuosos de principios fundamentales como la no devolución, la unidad familiar y el interés superior de la persona menor de edad. Con ello se pretende asegurar que la actuación administrativa migratoria mantenga coherencia plena con las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado costarricense.

3. Criterios recibidos

-No existen al momento de este análisis.

4. Análisis

4.1. Contexto

El actual proyecto 25.707 es resultado de un proceso de construcción participativa que dio como resultado una serie de recomendaciones de reforma a la Ley de Migración y Extranjería y que se presentaron en el mes de abril mediante los siguientes productos:

- Refugees Internacional y otros. Documento: **Fortaleciendo la integración de las personas solicitantes de refugio y refugiadas en Costa Rica. Abril 2026. Este se adjunta**
- Refugees Internacional y otros, pronunciamiento público: *La integración de personas refugiadas y solicitantes de refugio: Una reforma urgente para Costa Rica. 24 de abril 2026*
- Refugees Internacional y otros Costa Rica: *organizaciones proponen reformas para integrar a población refugiada. 24 de abril de 2026. En este proceso tuve la oportunidad de participar.*

4.2. Análisis a la luz del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica

El Artículo 3 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica establece lo siguiente:

ARTÍCULO 3.- *La Universidad de Costa Rica debe contribuir con las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una justicia social, de equidad, del desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo².*

² Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica. Artículo 3.



A partir de este Artículo el Proyecto de Ley es coherente con la visión y la misión de la Universidad de Costa Rica debido a que el proyecto tiene como objetivo principal la integración de las personas migrantes y refugiadas y apátridas y con necesidades de protección internacional. Así se combate la exclusión social y la pobreza generando oportunidades sin discriminación alguna.

4.3. Análisis a la luz de la Constitución Política de Costa Rica

1. Fundamento constitucional

La Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 establece un marco jurídico para el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales de las personas extranjeras, incluidas las personas migrantes y refugiadas.

Sin embargo, es necesario establecer una distinción fundamental: la Constitución costarricense si bien no consagra expresamente un derecho general a la integración de las personas migrantes y refugiadas, sí reconoce derechos, garantías y principios que constituyen las bases constitucionales para su inclusión jurídica, laboral, económica y social.

El fundamento principal se encuentra en el Artículo 19, que dispone:

«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».

Esta disposición es particularmente importante porque reconoce que la nacionalidad extranjera no constituye, por sí misma, una causa de exclusión del reconocimiento de derechos individuales y sociales.

La integración debe entenderse, por tanto, como un proceso que se construye a partir de tres dimensiones:

- 1. el reconocimiento constitucional de derechos,*
- 2. su desarrollo mediante la legislación y las políticas públicas, y*
- 3. su ejercicio efectivo en la sociedad costarricense.*

2. La integración reconocida expresamente en la Ley General de Migración y Extranjería N.º 8764

Aunque la Constitución proporciona el fundamento general, es la Ley General de Migración y Extranjería N.º 8764, de 2009, la que reconoce expresamente la integración como un objetivo de la política migratoria costarricense.

Esta diferencia es jurídicamente decisiva.



El artículo 3 establece que la ley fomenta la integración de las personas migrantes a la sociedad, sobre la base del respeto a la vida humana, la diversidad cultural, la solidaridad, la equidad de género y los derechos humanos.

El artículo 5 asigna al Poder Ejecutivo la determinación de la política migratoria estatal y la regulación de la integración, con atención a la cohesión social y la seguridad jurídica.

El artículo 6, inciso 1, establece expresamente la promoción de la regularización e integración de las comunidades inmigrantes en la sociedad costarricense.

Por tanto, puede establecerse la siguiente distinción:

- *Nivel constitucional: reconocimiento de derechos fundamentales, igualdad jurídica y protección social.*
- *Nivel legal: reconocimiento explícito de la integración como objetivo de la política migratoria.*
- *Nivel institucional: implementación de los mecanismos de regularización, protección, servicios públicos e inclusión social.*

3. ¿Qué sucede específicamente con las personas refugiadas?

La protección de las personas refugiadas tiene un fundamento constitucional y convencional.

El artículo 31 de la Constitución protege el asilo por persecución política. Sin embargo, esta formulación constitucional no debe confundirse con la definición más amplia de persona refugiada establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

Costa Rica también ha desarrollado un régimen específico de reconocimiento de la condición de persona refugiada mediante la legislación migratoria y el Reglamento de Personas Refugiadas, Decreto Ejecutivo N.º 36831-G.

En este ámbito, la Sala Constitucional ha ejercido un papel de control de constitucionalidad. Por ejemplo, en la resolución N.º 2023-021440, del 30 de agosto de 2023, declaró inconstitucionales determinadas disposiciones reglamentarias que afectaban la protección de personas refugiadas y solicitantes de refugio.

Esto permite afirmar que la protección constitucional no se limita al reconocimiento formal de la condición jurídica, sino que también exige examinar la compatibilidad de las medidas administrativas con los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales del Estado.

Este proyecto de Ley es coherente con lo establecido en la Constitución Política del país.



4. Conclusiones

Se recomienda aprobar el proyecto en estudio por las siguientes razones:

El proyecto de Ley 25.707 es coherente:

1. Con los compromisos asumidos por el Estado costarricense en materia de integración, los Derechos Humanos, y la protección internacional de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y apátridas.

2. La misión y visión de la Universidad de Costa Rica.

*En este marco, estoy **de acuerdo** con el proyecto 25.707 y recomiendo su aprobación.*

Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2025). ACNUR: Graves recortes de fondos amenazan la solidaridad de Costa Rica hacia los refugiados. ACNUR. <https://www.acnur.org/noticias/notas-de-prensa/acnurgraves-recortes-de-fondos-amenazan-la-solidaridad-de-costa-rica>

Constitución Política de Costa Rica.

Consulta expertos varios.

Estatuto Orgánico de la Universidad de la Costa Rica.

Gatica López, G., Voorend, K., Alvarado Abarca, D., y Azofeifa Ramos, S. (2026). Lo que dicen y dejan de decir los planes de gobierno en materia de movilidad humana. Notas de Coyuntura Migratoria, 1(6). CICDE-UNED. <https://cicde.uned.ac.cr/recursos/coyuntura-y-politica-publica/213-notas-decoyuntura-migratoria-no-1-ano-6-enero-2026>

Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 publicada en la Gaceta n.º 170 de 1º de setiembre de 2009.

Proyecto de Ley 25.707

Refugees Internacional y otros. Documento: Fortaleciendo la integración de las personas solicitantes de refugio y refugiadas en Costa Rica. Abril 2026

Refugees Internacional y otros PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO: La integración de personas refugiadas y solicitantes de refugio: Una reforma urgente para Costa Rica. 24 de abril 2026 Refugees Internacional y otros Costa Rica: organizaciones proponen reformas para integrar a población refugiada. 24 de abril de 2026.

Reglamento de Personas Refugiadas. Decreto N°36831-G de la Presidenta de la República y el Ministro de Gobernación y Policía. 28 de setiembre de 2011.

Selee, A., Chaves-González, D., y Mora, M. J. (2021). The State of Costa Rican Migration and Immigrant Integration Policy. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/research/costa-rican-migration-immigrantintegration-policy>. Migration Policy Institute.



Villegas-Román, H. y Solera Valencia, V. (2026). Movimientos mixtos, protección internacional y migraciones: oportunidades y desafíos desde la academia. *Revista Reflexiones*, 105(1). <https://doi.org/10.15517/rr.v105i1.61620>

“Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, la Dra. Rita Andrea Meoño Molina, en el oficio ETSoc-1182-2026 del 16 de octubre de 2026. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad, la M.Sc. Susana Ureña Mora.

Intencionalidad del proyecto: El proyecto propone reformar los artículos 9, 11 y 95 de la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.º 8764, con la intencionalidad de crear un Consejo Nacional de Migración como órgano rector de coordinación estratégica, con funciones de articulación, seguimiento y evaluación de la política migratoria, así como establecer vías de regularización migratoria e integración, para personas reconocidas formalmente como refugiadas, asiladas y apátridas, a través de mecanismos jurídicos claros y compatibles con el derecho internacional.

Análisis: Los procesos migratorios en nuestro país, así como en el resto de la región Latinoamericana, se configura como una respuesta estructural frente a la exclusión generada por las políticas neoliberales y las condiciones de desigualdad y violencia que de estas condiciones se suscitan, por esta razón, las situaciones de movilidad humana y desplazamiento forzado son una realidad social notable y creciente, con particularidades históricas contemporáneas que requieren reformas y actualizaciones legales e institucionales para su atención.

Costa Rica, continúa siendo un país de destino y tránsito de flujos migratorios mixtos. Según las estimaciones de Naciones Unidas, en 2024 residían en el país aproximadamente 628.404 personas nacidas en el extranjero, equivalentes al 11,6% de la población nacional, en cuanto a personas en situación migratoria irregular, se estima que nuestro país alberga entre 100.000 y 200.000, lo que podría representar un entre un 2% y un 4% de la población costarricense. El total estimado de población extranjera en Costa Rica podría estar en el rango del 13,5% al 15,5% (Dirección General de Migración y Extranjería [DGME], 2023, p.12).

Al considerar estas cifras y según se indica en el proyecto de Ley, en Costa Rica se acumulaba para el año 2025 más de 222.000 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que la propuesta del proyecto de Ley aborda de manera pertinente y relevante la garantía de derechos, la inclusión social y la respuesta pública a esta situación en particular, para este grupo poblacional.

Adicionalmente, se considera, la previsión de que una categoría migratoria alternativa, no implica la cesación de la condición de persona refugiada, sino que se convierte en una posibilidad más para contrarrestar las situaciones de prolongada incertidumbre jurídica que viven muchas personas migrantes en la actualidad y sus subsecuentes consecuencias a nivel de acceso a otros derechos.



El proyecto contempla acciones estratégicas en los ámbitos político, jurídico e institucional, mediante la conformación de un Consejo Nacional de Migración como instancia articuladora de la coordinación interinstitucional. Esta iniciativa podría favorecer la atención integral de la población migrante, al promover una mayor articulación entre las instituciones responsables de garantizar sus derechos y atender sus necesidades sociales. Esto resulta particularmente relevante si se considera que, en la actualidad, una parte importante de los servicios sociales dirigidos a esta población es brindada por organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, cuya capacidad de intervención puede estar condicionada por la disponibilidad de recursos, los criterios de elegibilidad y las prioridades institucionales y políticas que orientan sus acciones. En este sentido, el fortalecimiento de la coordinación estatal podría contribuir a una respuesta más sostenida y articulada, menos dependiente de las prioridades cambiantes de la cooperación internacional.

Recomendaciones:

A razón de la discusión legislativa, para la aprobación del proyecto, es necesario examinar algunos aspectos técnicos y operativos para la eventual ejecución de la reforma, por lo que se recomienda considerar lo siguiente:

- 1. Dado el carácter vinculante al Consejo Nacional de Migración, es importante considerar la delimitación de competencias legales y constitucionales de cada institución, incluyendo mecanismos para resolver discrepancias y exigir cumplimiento; esto porque podría ser un punto clave de discusión y debate, por las implicaciones a nivel de capacidad operativa y presupuestaria de otras instituciones estatales.*
- 2. El inciso 9 del artículo 11 propuesto, asigna al Consejo el nombramiento y la destitución de integrantes del Tribunal Administrativo Migratorio. Al tratarse de una instancia que revisa decisiones administrativas migratorias, sería pertinente, en un eventual reglamento o establecer un inciso, que considere las salvaguardas de independencia, imparcialidad, estabilidad, idoneidad y debido proceso aplicables a esos nombramientos y eventuales destituciones.*
- 3. En los temas migratorios, es indispensable contemplar aspectos sociales de los servicios como, por ejemplo: asegurar accesibilidad lingüística, atención diferenciada para personas menores de edad y otros grupos en condición de vulnerabilidad, así como mecanismos de información y atención social.*

*Por todo lo anterior, desde la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica **se recomienda la aprobación del texto actual del proyecto:** Ley para el fortalecimiento de la gobernanza y la coordinación de la política migratoria nacional Expediente: N.º 25.707. Asimismo, se sugiere atender las recomendaciones señaladas.*



Referencias:

Dirección General de Migración y Extranjería. (2023). Plan Nacional de Integración para Costa Rica (PNICR) 2023-2027. Dirección de Integración y Desarrollo Humano, MIEUX+, Unión Europea, Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias. <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Políticas/Plan%20Nacional%202023-2027.pdf>

Atentamente,

UCR  Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario