



# INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DE LA PREVENCIÓN DE CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DE GESTIÓN DE EXTRANJERÍA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

1° de setiembre de 2023

Informe N° DFOE-GOB-IAD-00005-2023

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza  
Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo  
**Contraloría General de la República**

## CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	6
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
SIGLAS Y ABREVIATURAS	10
<b>2. RESULTADOS</b>	<b>11</b>
ACCIONES DE LA DGME PARA PROMOVER UN AMBIENTE DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DE GESTIÓN DE EXTRANJERÍA	11
Debilidades en el desarrollo de acciones e instrumentos de promoción de cultura anticorrupción	11
Ausencia de valoración de riesgos de corrupción en Gestión de Extranjería	20
Necesidad de transparentar acciones en el proceso de gestión de extranjería	24
LIDERAZGO, COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL PARA COSTA RICA 2013-2023	28
Debilidades en el seguimiento y control de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023	28
<b>3. CONCLUSIÓN</b>	<b>31</b>
<b>4. DISPOSICIONES</b>	<b>32</b>
<b>CUADROS</b>	
CUADRO 1 ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES DE LA CIRFV	18
CUADRO 2 RIESGOS DE CORRUPCIÓN INHERENTES IDENTIFICADOS EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE EXTRANJERÍA	22
<b>IMÁGENES</b>	
IMAGEN 1 ACTORES PARA FOMENTAR LA ÉTICA Y LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA DGME	14
IMAGEN 2 INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA ANTICORRUPCIÓN EN LA DGME	15

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La auditoría tuvo como objetivo determinar si las acciones definidas e implementadas por la Gestión de Extranjería de la DGME para la prevención de la corrupción, aseguran el cumplimiento del marco normativo y buenas prácticas aplicables, así como los fines propuestos. Para ello, se examinaron las acciones ejecutadas durante el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2021 y el 31 de mayo de 2023.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*Dada la relevancia del servicio de extranjería que brinda la DGME, el cual involucra la permanencia legal de personas extranjeras en el territorio nacional ya sea de manera temporal o permanente, resulta primordial el desarrollo de acciones dirigidas hacia la prevención de la corrupción en el proceso de gestión de extranjería, con el fin de contribuir a una gestión ética y responsable en la prestación del servicio, de manera que permitan coadyuvar con el control migratorio y prevenir riesgos. Por lo tanto, las acciones destinadas a prevenir la corrupción, se deben traducir en resultados medibles que permitan llevarlo a niveles aceptables mediante un desempeño eficaz, en al menos los siguientes componentes: cultura anticorrupción, gestión de riesgos, seguimiento y transparencia.*

*Por otra parte, la verificación de las acciones para el seguimiento y control de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, es relevante para garantizar la eficacia y eficiencia de las intervenciones del Estado para resolver los problemas identificados en dicha Política, así como fortalecer la articulación entre los diversos actores, en procura de mayor claridad en las acciones efectuadas, la rendición de cuentas y la toma de decisiones.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*Se evidenció que las acciones definidas e implementadas para prevenir la corrupción en el proceso de gestión de extranjería de la DGME, cumplen parcialmente con el marco normativo aplicable y buenas prácticas en esa materia. Al respecto, se determinó que la DGME atiende de forma parcial las necesidades éticas y de prevención de la corrupción, por medio del cumplimiento de algunas de las acciones establecidas en la planificación institucional, para tal fin. Así, para el 2021 y 2022, se evidenció que las capacitaciones brindadas por la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores no han logrado una cobertura total de funcionarios y no han sido contemplados otros temas relativos a la ética y prevención de la corrupción. Asimismo, no se evidenció la presentación de informes de seguimiento de la Estrategia Institucional de Promoción de la Ética y Valores, por parte de la Comisión, tampoco se ha cumplido con la ejecución del Plan de Acción para el cumplimiento de dicha Estrategia.*

*Por otra parte, se evidenció que las acciones realizadas por la Comisión durante el 2023 no se fundamentan en un plan de acción. También, se evidenció que la DGME no cuenta con una Política Ética y su respectivo plan de acción, y la Comisión no ha sometido a revisión el Manual de Principios y Valores Éticos, el cual fue emitido hace más de 10 años.*

*Lo anterior se atribuye a la ausencia de direccionamiento, seguimiento y supervisión por parte del máximo jerarca para consolidar las acciones definidas en los instrumentos diseñados para adoptar una cultura anticorrupción. También, obedecen a la falta de una estructura institucional responsable de la ética y prevención de la corrupción que funcione de forma integrada, así como a la falta de coordinación y conducción técnica de la gestión ética institucional por parte de la Comisión.*

*Además, se determinó la ausencia de un análisis integral de riesgos de corrupción, propio de las labores de la Gestión de Extranjería, pese a que la DGME cuenta con los Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherentes a las actividades y procesos que se desarrollan en la Dirección. Esto responde a la falta de acatamiento de dichos Lineamientos en detrimento del fortalecimiento de la cultura de control interno institucional y de la prevención de actos de corrupción en los subprocesos vulnerables.*

*También, se evidenció la existencia de distintos medios de suministro de información y estado de las gestiones realizadas por la Gestión de Extranjería que no satisfacen las necesidades de información de las personas usuarias. Esto obedece a la falta de ejecución de la Estrategia Institucional de Promoción de la Ética y Valores, que pretende fortalecer la cultura organizacional por medio de una actuación correcta y eficiente de las personas en el ejercicio de sus funciones. Además, se debe a que la DGME no ha atendido todas las recomendaciones emitidas por la Contraloría de Servicios, en los informes sobre la percepción y satisfacción de las personas usuarias de los servicios migratorios.*

*Finalmente, se identificaron debilidades en el seguimiento y control de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023 por parte de las instancias de la DGME competentes para ello. Esto debido a la falta de monitoreo y acompañamiento del Consejo Nacional de Migración sobre el avance y cumplimientos de los objetivos y acciones, y de la DGME en cuanto a la coordinación para la ejecución de dichas acciones.*

## **¿QUÉ SIGUE?**

*A la Directora General de Migración y Extranjería se emiten disposiciones direccionadas a definir e implementar mecanismos para fortalecer la cultura organizacional orientada a la prevención de la corrupción, ejecutar acciones para conformar una estructura institucional responsable de la ética y los valores; así como, realizar un análisis de las recomendaciones emitidas por la Contraloría de Servicios en los informes de los años 2021 y 2022, con el propósito de implementar las acciones que permitan atender las necesidades de información de las personas usuarias. Al Presidente de la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores, definir e implementar las acciones de coordinación y conducción técnica con las diferentes instancias institucionales para la inserción de las prácticas éticas en los sistemas de gestión institucional. A la Directora Técnica Operativa y Regional se gira la disposición de implementar los Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherentes a las actividades y procesos que se desarrollan en la DGME. Al Presidente del Consejo Nacional de Migración, definir, divulgar e implementar un mecanismo para ejercer el monitoreo, acompañamiento y coordinación sobre la ejecución de los objetivos de la próxima Política Migratoria y de las acciones del Plan de Acción.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**  
**ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNANZA**

**INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DE LA PREVENCIÓN DE CORRUPCIÓN EN EL  
SERVICIO DE GESTIÓN DE EXTRANJERÍA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE  
MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.1. Para prevenir la corrupción es primordial definir e implementar acciones orientadas a crear una cultura institucional y normas para fortalecer los procesos de rendición de cuentas, la participación ciudadana y el acceso a la información.
- 1.2. Toma importancia que las administraciones cuenten con un enfoque preventivo orientado en la preservación de la integridad como fundamento indispensable para llevar a cabo las funciones que permitan cumplir con los objetivos institucionales y, a su vez, se fundamente en criterios objetivos, técnicos y jurídicos establecidos en el ámbito nacional e internacional.
- 1.3. De aquí que la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> ha reconocido que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS)<sup>2</sup> están llamadas a ser actores clave en la prevención de la corrupción, ya que colaboran en la generación de un entorno propicio para el buen gobierno, sea mediante la visibilización de riesgos, el fortalecimiento de controles internos o la provisión de información a los actores relevantes.
- 1.4. En virtud de lo anterior, la Contraloría General de la República, a partir del desafío 4 del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2021-2024 relativo a la prevención de la corrupción, considera relevante abordar ejes de acción desde la óptica de prevención de riesgos de corrupción en los servicios migratorios que brinda la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), con énfasis en los servicios de extranjería.

---

<sup>1</sup> La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente, profesional y apolítico, creado, entre otros fines, para actuar como portavoz reconocido globalmente de las EFS dentro de la comunidad internacional. La INTOSAI agrupa varias organizaciones regionales a nivel mundial dentro de las que se encuentra la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), a la cual, a su vez, pertenece la Contraloría General de la República de Costa Rica.

<sup>2</sup> Entidades de Fiscalización Superior (EFS) es un término que se utiliza para agrupar distintos tipos de instituciones encargadas de fiscalización y control de los fondos públicos como lo son: Contralorías Generales y los Tribunales de Cuentas.

- 1.5. Por lo tanto, es importante determinar si las acciones implementadas por la DGME en el marco del servicio de gestión de extranjería, se realizan conforme a mecanismos y prácticas de prevención de riesgos de corrupción, de conformidad con el marco normativo y buenas prácticas aplicables, que permitan coadyuvar con el control migratorio y prevenir riesgos de corrupción.
- 1.6. Además, a partir del seguimiento de la disposición 4.4 del Informe n.º DFOE-PG-IF-16-2016<sup>3</sup>, se considera relevante evaluar las acciones de liderazgo, coordinación y seguimiento para la ejecución de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, y su Plan de Acción, así como la gestión de riesgos, a partir de la verificación en la implementación de acciones de dicho Plan y las metas que aportan a la visión del enfoque preventivo de la corrupción en la DGME.
- 1.7. La Auditoría se efectuó de conformidad con las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994, en cumplimiento de los objetivos de mediano plazo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), así como del plan anual operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza.

## OBJETIVO GENERAL

---

- 1.8. El propósito de la auditoría consistió en determinar si las acciones definidas e implementadas por la Gestión de Extranjería de la DGME para la prevención de corrupción, aseguran el cumplimiento del marco normativo aplicable y buenas prácticas aplicables, así como los fines propuestos.

## ALCANCE

---

- 1.9. La auditoría comprendió el análisis de las acciones realizadas por la DGME en el marco del servicio de gestión de extranjería para la prevención de la corrupción, en los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación. Además, se analizó las acciones de liderazgo, coordinación y seguimiento implementadas por la DGME para la ejecución de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023 y su Plan de Acción. El periodo analizado comprendió entre el 1º de enero de 2021 y el 31 de mayo de 2023.
- 1.10. El análisis de las acciones para la prevención de la corrupción, se realizó considerando las siguientes dimensiones:
  - a) **Cultura anticorrupción:** Comprende la estructura organizacional, en aras de propiciar seguridad en la ejecución de las responsabilidades en materia de prevención de la corrupción; el desarrollo de factores orientados a la promoción,

---

<sup>3</sup> Informe de Auditoría Operativa sobre la eficacia de los servicios migratorios por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería.

el fortalecimiento de principios y valores éticos, así como la supervisión del sistema de control interno.

- b) **Gestión de riesgos:** Considera la práctica de realizar un análisis integral de riesgos de corrupción considerando actividades para identificar potenciales riesgos y desarrollar planes para prevenirlos.
- c) **Seguimiento:** Comprende las actividades continuas de supervisión que permita evaluaciones aún y cuando no se hayan materializado riesgos de corrupción.
- d) **Transparencia:** Comprende los mecanismos para brindar explicaciones y someter al escrutinio las decisiones que se toman en un momento determinado, de modo que se atiendan las necesidades de información de los usuarios internos y externos.

## CRITERIOS DE AUDITORÍA

---

- 1.11. Los criterios de auditoría fueron comunicados a la entonces Directora General de Migración y Extranjería mediante el oficio n.º DFOE-GOB-0105 (2395) del 3 de marzo de 2023. Al respecto, mediante el oficio n.º DG-0586-03-2023-kmb-DTOR del 29 de marzo de 2023, la DGME señaló que no se cuentan con observaciones a los criterios antes indicados.

## METODOLOGÍA APLICADA

---

- 1.12. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.13. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó el modelo para fiscalizar la prevención de la corrupción<sup>4</sup>, elaborado por el equipo auditor a partir de normativa aplicable y buenas prácticas identificadas, el cual fue analizado desde la perspectiva de enfoque preventivo, donde su propósito es evitar actos de corrupción contra la ética, las normas, la integridad y los conflictos de intereses, además de promover el derecho a la buena administración, el correcto uso de los recursos y la prestación eficiente de los servicios<sup>5</sup>.
- 1.14. Asimismo, se utilizó información suministrada por medio de entrevistas a funcionarios de la Dirección General, Gestión de Extranjería, Unidad de Planificación Institucional (UPI), Comisión Institucional de Control Interno (CICI) y Comisión Institucional de Rescate y

---

<sup>4</sup> Modelo que se explicó a funcionarios de la DGME en reunión realizada el 24 de febrero de 2023 y se comunicó en el oficio DFOE-GOB-0105 (2395).

<sup>5</sup> De acuerdo con la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030.

---

Formación de Valores (CIRFV), así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito.

- 1.15. Adicionalmente, como parte de la metodología diseñada para la ejecución de la auditoría, se realizó un taller participativo con la presencia de funcionarios de la Gestión de Extranjería, con el objetivo de identificar riesgos de corrupción en el proceso de gestión de extranjería<sup>6</sup>, así como controles, tanto en Oficinas Centrales como en Oficinas Regionales.

## **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.16. El Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n.º 32333 define la acción de prevenir la corrupción como el conjunto de estrategias, tácticas y acciones a realizar con la finalidad de evitar actos de corrupción, los conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos, así como el establecimiento de medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar sobre los actos de corrupción de los que tenga conocimiento y para instruirlos en la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades. Además, de estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a evitar la corrupción<sup>7</sup>.
- 1.17. La prevención de la corrupción se ha considerado trascendental en el accionar del Estado costarricense dada su responsabilidad garante de la Hacienda Pública; por lo tanto, como parte de ese compromiso en la vivencia de un marco ético funcional (valores y principios) y con el fin de fortalecer y coordinar medidas en la prevención y lucha contra la corrupción, se declaró de interés público por parte del Poder Ejecutivo la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030 (ENIPC)<sup>8</sup>.
- 1.18. El objetivo principal de la ENIPC es establecer el marco estratégico de acción del Estado y del conjunto de actores de la sociedad, con horizonte claro, que haga énfasis en la prevención, la promoción de la ética y la creación de una cultura de legalidad que minimice los actos de corrupción.
- 1.19. Por su parte, dicha Estrategia señala que la fase preventiva del ciclo anticorrupción constituye un ámbito privilegiado para abordar las raíces del fenómeno de la corrupción, a nivel social, cultural e institucional. En este nivel, se pueden enfrentar algunas de las principales causas identificadas de la corrupción, tales como desconocimiento de los principios (valores) y deberes en el ejercicio de la función pública y tutela del interés general, así como los escasos mecanismos de control democrático y participación

---

<sup>6</sup> Taller promovido por la Contraloría General en el marco del desarrollo de la presente auditoría, el cual tuvo lugar en las Oficinas Centrales de la DGME el jueves 2 de marzo de 2023, y contó con la participación de 10 funcionarios de Oficinas Centrales y 15 funcionarios de Oficinas Regionales.

<sup>7</sup> Artículo 1 inciso 1 del Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Decreto Ejecutivo n.º 32333.

<sup>8</sup> Mediante el Decreto Ejecutivo n.º 43248-MJP.

---

ciudadana para auditar a las instancias públicas, la centralidad y opacidad en la toma de decisiones, y el incipiente desarrollo de una cultura de rendición de cuentas.

- 1.20. Aunado a lo anterior, reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas y crear instituciones eficaces y transparentes son dos de las metas asociadas a uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): el ODS 16 Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
- 1.21. En ese sentido en Costa Rica, las instituciones públicas desempeñan un rol importante en la consecución de los objetivos de la ENIPC y del ODS 16, de manera que la prevención de la corrupción se sustente en acciones orientadas a crear una cultura institucional y normas para la prevención, fortalecer los procesos de rendición de cuentas, la participación ciudadana y el acceso a la información, e implementar acciones de control para prevención de la corrupción.
- 1.22. Para ello, la Gestión de Extranjería de la DGME tiene la obligación de velar porque su gestión se realice en apego a los principios y normas éticas establecidas y se implementen los mecanismos de control para garantizar que su actuar sea transparente, brindando a la ciudadanía servicios de calidad mediante el uso eficiente de los recursos asignados.
- 1.23. El servicio de gestión de extranjería, involucra la resolución de los trámites de permanencia legal de personas extranjeras en el territorio nacional ya sea de manera temporal o permanente, según la categoría migratoria que califique, u otros trámites que presentan las personas extranjeras, según lo dispuesto en la Ley General de Migración y Extranjería, n.º 8764 y el Reglamento de Extranjería n.º 37112-GOB.
- 1.24. La Gestión de Extranjería está conformada por una oficina central y seis oficinas regionales<sup>9</sup>, integradas por las unidades de Plataforma de Servicios, Archivo, Valoración Técnica y Documentación, con un total de 102 funcionarios<sup>10</sup>. Gestionan alrededor de 161 tipos de trámites<sup>11</sup> y durante el periodo 2021-2022 recibieron aproximadamente 202.471 solicitudes de permanencia legal<sup>12</sup>.

## **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.25. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones derivados de la auditoría a la que se hace alusión en el presente informe, se efectuó de forma virtual el 17 de agosto de 2023, con la participación de las siguientes personas funcionarias:
  - Mario Zamora Cordero, Presidente del Consejo Nacional de Migración.

---

<sup>9</sup> Región Brunca (Paso Canoas), Huetar Atlántica (Limón), Pacífico Central (Puntarenas), Huetar Norte (Ciudad Quesada y Sarapiquí) y Chorotega (Liberia).

<sup>10</sup> Cantidad de funcionarios a mayo de 2023.

<sup>11</sup> Según el listado remitido mediante correo electrónico del 16 de setiembre de 2022 y oficio n.º DG-2221-10-2022-UPI del 7 de octubre de 2022, suscrito por la

<sup>12</sup> Según los oficios n.º DTOR-305-11-2022 del 11 de noviembre de 2022, suscrito por la Directora Técnica Operativa y Regional y n.º DTOR-CR-011-02-2023 del 10 de febrero de 2023, suscrito por el Coordinador Regional.

- Marta Vindas González, Directora General de Migración y Extranjería.
  - Johnny Marín Artavia, Jefe de la Asesoría Jurídica.
  - Julio Aragón Durán, Presidente de la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores Morales, Cívicos y Religiosos.
  - Cheily Flores Arias, Gestora de Extranjería.
  - Emiyer Jiménez Zúñiga, Auditora Interna del Ministerio de Gobernación y Policía.
- 1.26. La remisión del borrador respectivo se realizó mediante el oficio n.º DFOE-GOB-0338 (10757) del 16 de agosto del año en curso, dirigido a Marta Vindas González, Directora General; Mario Zamora Cordero, Presidente del Consejo Nacional de Migración; Julio Aragón Durán, Presidente de la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores Morales, Cívicos y Religiosos y Dinorah Baltodano Quintana, Directora Técnica Operativa y Regional.
- 1.27. Las observaciones al borrador del informe, remitidas por esa entidad, se recibieron mediante el oficio n.º DG-1392-08-2023-krq del 28 de agosto de 2023. Lo resuelto sobre las observaciones efectuadas se comunicó en el oficio n.º DFOE-GOB-0359 (11613) del 01 de setiembre de 2023.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

- 1.28. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe.

Siglas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
PEI	Plan Estratégico Institucional
UPI	Unidad de Planificación Institucional
CICI	Comisión Institucional de Control Interno
CIRFV	Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores
ENIPC	Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
CNEV	Comisión Nacional de Ética y Valores
EIPEV	Estrategia Institucional de Promoción de la Ética y Valores en la DGME
PEI	Plan Estratégico Institucional
POI	Plan Operativo Institucional
Sevri	Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional
CNM	Consejo Nacional de Migración
CT	Comité Técnico

Fuente: Elaboración CGR

## 2. RESULTADOS

### **ACCIONES DE LA DGME PARA PROMOVER UN AMBIENTE DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DE GESTIÓN DE EXTRANJERÍA**

---

- 2.1. La prevención de la corrupción es fundamental, principalmente en la definición de acciones que permitan abordar soluciones desde una perspectiva sistemática que identifique a los diversos actores y componentes que intervienen, de modo que la Administración cumpla su razón de ser en apego a los valores y la ética institucional.
- 2.2. Se deben intensificar acciones para prevenir la corrupción en el proceso asociado al servicio migratorio que brinda la Gestión de Extranjería, en al menos los componentes de cultura anticorrupción, gestión de riesgos, seguimiento y transparencia, que permitan resultados medibles mediante un desempeño eficaz. A continuación se detalla lo descrito.

#### **Debilidades en el desarrollo de acciones e instrumentos de promoción de cultura anticorrupción**

- 2.3. La Ley General de Control Interno, n.º 8292, establece en sus artículos 10, 13, incisos a), b), c) y d), y 15 inciso a), la responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados en cuanto a documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el desarrollo de acciones para garantizar el efectivo funcionamiento del Sistema de Control Interno, en aras de prevenir desviaciones en el cumplimiento de los objetivos trazados por la institución; así como el ejercicio y la promoción de la integridad y de los valores éticos en la organización a través de procesos de mejora del Sistema de Control Interno y el desempeño de acciones para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales.
- 2.4. En complemento de lo anterior, el Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n.º 32333, en su artículo 1, inciso 1), también establece la implementación de acciones, medidas y sistemas para instruir a los funcionarios en la adecuada comprensión de las normas éticas, con tal de prevenir la corrupción y los conflictos de intereses en el desempeño de sus funciones.
- 2.5. Asimismo, las Normas 2.1, 2.3, 2.3.1, 2.3.3, 2.5 y 2.5.1, de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), hacen hincapié en el deber del jerarca y los titulares subordinados en cuanto al desarrollo de acciones para promover y fortalecer la ética institucional, el establecimiento de una estructura organizacional formal y la delegación de funciones para que los funcionarios puedan tomar decisiones y emprender las acciones pertinentes para el logro de los objetivos.

- 2.6. Por su parte, la DGME en el Resultando Cuarto del Acuerdo n.º 08-04-2021-ABM, *Creación Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores*<sup>13</sup>, establece que a dicha Comisión le corresponde, entre otras funciones, fortalecer la gestión ética de la institución. Para ello deberá, revisar ese proceso, de conformidad con los objetivos, lineamientos y metodología emitidos por la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV)<sup>14</sup>, y determinar las acciones para su cumplimiento. La revisión de la gestión ética conlleva las siguientes etapas:
1. **Posicionamiento:** hace referencia a la formalización del compromiso del Jerarca, la conformación de la Comisión como estructura formal, la capacitación de sus integrantes, así como la elaboración de su plan de trabajo.
  2. **Diagnóstico y Definición del Marco Ético:** contempla la identificación de los valores del marco filosófico institucional, la redacción del Código o Manual de Ética y Conducta y la Política Ética y su plan de acción. Señala que el Manual de Principios y Valores Éticos debe ser sometido a revisión, y en caso necesario, la Comisión debe presentar a la Dirección General una propuesta de actualización para su aprobación.
  3. **Comunicación y formación:** comprende la comunicación de los valores compartidos, el manual, entre otros aspectos del marco ético institucional; la creación de mecanismos de retroalimentación y consulta para los funcionarios; y los procesos de capacitación y formación en cuanto al tema.
  4. **Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional:** trata sobre la ejecución de la Política Ética y su plan de acción, el cual debe insertarse en la Planificación Estratégica y Anual institucional.
  5. **Seguimiento y evaluación:** guarda relación con la revisión de las etapas anteriores y la corrección de las falencias encontradas.
- 2.7. De igual manera, el denominado Acuerdo de creación de la Comisión, señala el deber de la CIRFV de coordinar y conducir técnicamente con las diferentes instancias institucionales la elaboración de la política ética y la inserción de las prácticas éticas en los sistemas de gestión institucional, presentar un informe de labores anual al jerarca institucional con copia a la CNEV, asistir a las actividades convocadas por la CNEV, elaborar su Plan Operativo Anual y brindarle el seguimiento oportuno, así como remitir copia de dicho Plan a la CNEV.
- 2.8. Al respecto, el *Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores Morales, Cívicos y Religiosos*<sup>15</sup>, de igual forma plasma en los puntos anteriores del Acuerdo, y en su artículo 5, establece que la CIRFV está subordinada al máximo jerarca, y su principal función comprende la conducción técnica

<sup>13</sup> Acuerdo tomado el 25 de abril de 2021. Comisión conformada por los titulares de Gestión de Recursos Humanos, Unidad de Comunicación y Dirección General, según lo indicado en la Resolución DG-16-02-2023 del 8 de febrero de 2023, en la cual se modifica la integración de la Comisión.

<sup>14</sup> Órgano rector en la materia, creado mediante el Decreto Ejecutivo n.º 17908-J del 3 de diciembre de 1987, con la competencia de emitir las políticas y objetivos, así como la responsabilidad de dirigir, coordinar y brindar asesoría, acompañamiento y seguimiento técnico a las comisiones institucionales de ética y valores.

<sup>15</sup> De enero de 2023.

---

de la gestión ética institucional, con el liderazgo y responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, así como la participación de toda la administración activa. Asimismo, en el artículo 12, inciso l), manifiesta que la CIRFV debe presentar informes de resultados anuales dirigidos al Jerarca, así como de los acuerdos tomados en las reuniones celebradas.

- 2.9. Adicionalmente, el Apartado IV. *Responsables de la estrategia* contenido en la *Estrategia Institucional de Promoción de la Ética y Valores en la DGME (EIPEV)*<sup>16</sup>, señala que las acciones de coordinación para su implementación deben ser realizadas por la CIRFV.
- 2.10. Aunado a lo anterior, en el Apartado IX. Seguimiento, establece que la CIRFV es responsable de efectuar las coordinaciones necesarias para el proceso de seguimiento de la EIPEV, con el objetivo de identificar el nivel de cumplimiento de las actividades y establecer acciones correctivas, en dichas valoraciones podrá coadyuvar la Comisión Institucional de Control Interno. Dicho proceso debe ser ejecutado en el tercer trimestre de cada año, con tal de que los resultados sean comunicados a nivel institucional, mediante un evento relacionado con la celebración del Día Nacional de los Valores.
- 2.11. Por otra parte, el artículo 14, inciso 5) de la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, n.º 9158, señala que a la Contraloría de Servicios le corresponde entre otras funciones elaborar y proponer al jerarca procedimientos y requisitos de recepción, tramitación, resolución y seguimiento de las gestiones, entendidas como toda inconformidad, reclamo, consulta, denuncia o sugerencia respecto de la forma o el contenido con el que se brinda un servicio, presentadas por las personas usuarias.
- 2.12. De conformidad con el artículo 28, incisos a), e) y f) del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN, las UPI tienen entre otras las funciones de dirigir los procesos de planificación institucional, formular el Plan Estratégico Institucional (PEI); así como elaborar y proponer el Plan Operativo Institucional (POI).
- 2.13. Con respecto a las funciones de la CICI<sup>17</sup>, el oficio n.º AJ-1166-06-2020-FRR<sup>18</sup> indica el deber de la Comisión de velar porque la normativa de control interno se conozca, aplique y cumpla; realizar evaluaciones, diagnósticos, aplicación de guías y matrices de valoración de riesgo y cualquier otro instrumento; así como comunicar a todos los funcionarios de la DGME la forma en que funcionará el SEVRI.
- 2.14. Los Puntos 2.1 y 2.3 de la ENIPC, Decreto Ejecutivo 43248-MJP, como buena práctica remarca la promoción de la ética, los programas de integridad y la capacitación continua al personal en dicha materia.

---

<sup>16</sup> Aprobada y divulgada a las personas funcionarias de la DGME, mediante la circular DG-012-06-2021-UPI del 8 de junio de 2021.

<sup>17</sup> Conformada por Titulares de Planificación Institucional, Gestión Tecnologías de la Información, Dirección General, Dirección de Integración y Desarrollo Humano, Policía Profesional de Migración y Asesoría Jurídica, según lo indicado en el oficio AJ-1166-06-2020-FRR del 24 de junio de 2020.

<sup>18</sup> Del 24 de junio de 2020, suscrito por la Jefa de la UPI.

- 2.15. La Directriz para la auditoría de prevención de la corrupción, GUID 5270, de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), a través de los Puntos 2.1, 2.3, 2.5.1.2 y 2.5.1.4, reafirma la necesidad de contar con una cultura organizacional dirigida a la prevención de la corrupción, la existencia de un código de ética en la institución y las responsabilidades relativas al control interno.
- 2.16. Sobre el particular, es importante que las instituciones cuenten con una **estructura** que les permita desarrollar acciones para promover y fortalecer una cultura institucional dirigida hacia la ética y la prevención de la corrupción, supervisar el sistema de control interno y contar con procesos efectivos y oportunos para valorar riesgos de corrupción. Al respecto, la DGME cuenta con varias instancias que, de acuerdo con la normativa antes señalada, tienen funciones relacionadas con el fomento de la ética y la prevención de corrupción, según se muestra en la siguiente imagen.

**Imagen n.º 1**  
**Actores para fomentar la ética y la prevención de la corrupción en la DGME**



**Fuente:** Elaboración CGR, con base en la información proporcionada por la DGME.

- 2.17. En relación con la imagen anterior, se detalla el quehacer de los diferentes actores con respecto a los factores establecidos para una cultura organizacional enfocada en la prevención y el fomento de la ética y los valores institucionales, en acatamiento de la normativa interna:
- **Dirección General:** mediante la emisión de lineamientos y manuales, como la *Estrategia Institucional de Promoción de la Ética y Valores (EIPEV)*<sup>19</sup>, el *Manual*

<sup>19</sup> Oficializada y comunicada mediante la Circular DG-012-06-2021-UPI del 8 de junio de 2021, suscrita por la Directora General de Migración y Extranjería y dirigida a todos los funcionarios de la DGME.

de Principios y Valores Éticos<sup>20</sup>, y los Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherentes a las actividades y procesos que se desarrollan en la DGME<sup>21</sup>.

- **Unidad de Planificación Institucional (UPI):** a través de la definición y seguimiento de objetivos estratégicos y tácticos vinculados a la prevención de la corrupción, como los que se detallan en los párrafos 2.19 y 2.21.
- **Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores (CIRFV):** órgano responsable del seguimiento de la EIPEV, la revisión del *Manual de Principios y Valores Éticos* y de presentar informes de resultados a la Dirección General.
- **Comisión Institucional de Control Interno (CICI):** órgano encargado del seguimiento de *Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherentes a las actividades y procesos que se desarrollan en la DGME*.
- **Contraloría de Servicios:** por medio de la elaboración de informes de los resultados de las encuestas de percepción y satisfacción de los usuarios de los servicios de la DGME, aplicadas mediante la página web; y la recepción de denuncias.

2.18. Al respecto, la DGME ha desarrollado **instrumentos** para adoptar una cultura anticorrupción, asociados con el marco ético y la planificación institucional, tal como se muestra en la siguiente imagen:

### Imagen n.º 2

#### Instrumentos para el desarrollo de una cultura anticorrupción en la DGME



**Fuente:** Elaboración CGR, con base en la información proporcionada por la DGME.

<sup>20</sup> Según lo indicado por el Presidente y el Secretario de la CIRFV en el oficio n.º CIRFV-05-04-2023 del 3 de mayo de 2023, el Manual data de entre los años 2010 al 2012 aproximadamente, lo cual dificulta la localización de los documentos que se emitieron para su formalización, mientras que su divulgación se realizó a través de la publicación de un pequeño folleto, no se indica la fecha.

<sup>21</sup> Comunicados mediante la Circular DG-017-09-2021-UI del 10 de setiembre de 2021, suscrita por la Dirección, dirigida a todas las unidades administrativas y policiales de la DGME.

2.19. Una vez revisada la evidencia aportada, en relación con la implementación de dichos instrumentos para adoptar una cultura anticorrupción, se determinó que la DGME atiende parcialmente las necesidades éticas y de prevención de la corrupción, por medio del cumplimiento de algunas de las acciones establecidas en la planificación institucional, relacionadas con la *Política 7 Impulsar un modelo de cultura organizacional sustentada en el fomento de los valores institucionales y la ética en la función pública* del Plan Estratégico Institucional 2020-2025, y con objetivos de los Planes Anuales Operativos 2021 y 2022, tales como:

- Facilitar a los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de la publicación en el sitio web institucional<sup>22</sup> de información relativa a estados financieros, actas de la Junta Administrativa y del Consejo Nacional de Migración (CNM), informes institucionales, instrumentos de planificación institucional, información presupuestaria, planes de compras, estados de los procesos de contratación y reportes de bienes y gastos.
- Ejecutar actividades tendientes a la divulgación y promoción de los valores institucionales a las personas funcionarias. Entre ellas destacan:
  - Instrucción a la Asesoría Jurídica incorporar al Reglamento Autónomo de Servicio de la DGME, 26 descriptores recomendados por la Procuraduría de la Ética Pública y la CNEV, de conformidad con los acuerdos 1 y 2 de la Sesión n.º 1 del 31 de agosto de 2021 de la CIRFV<sup>23</sup>. La modificación del Reglamento se encuentra, actualmente, en revisión por parte de Mideplan, y se estima que finalizará el 22 de noviembre de 2023 con la publicación del Reglamento actualizado en la Gaceta<sup>24</sup>.
  - Emisión de los Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherente a los diferentes procesos que se desarrollan en la DGME<sup>25</sup>.
  - Oficialización del *Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores Morales, Cívicos y Religiosos de la Dirección General de Migración y Extranjería*<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Consulta realizada el 4 de mayo de 2023 a las 10:10, última fecha de modificación el 30 de abril de 2023.  
Sitio web:

<https://www.migracion.go.cr/Paginas/Centro-de-Estad%C3%ADsticas-y-Documentaci%C3%B3n.aspx>

<sup>23</sup> Según el oficio n.º DG-2200-09-2021-jac del 6 de setiembre de 2021, suscrito por el Subdirector General de Migración y Extranjería, dirigido al Jefe de la Asesoría Jurídica.

<sup>24</sup> De conformidad con la Certificación DG-02-04-2023 del 27 de abril de 2023, suscrita por la Directora General de Migración y Extranjería.

<sup>25</sup> Comunicación mediante la Circular DG-017-09-2021-UPI del 10 de setiembre de 2021, suscrita por la Dirección, dirigida a todas las unidades administrativas y policiales de la DGME.

<sup>26</sup> Comunicación mediante la Circular DG-013-02-2023 del 9 de febrero de 2023, suscrita por el Subdirector General de Migración y Extranjería, dirigida a todas las personas funcionarias de la DGME.

- Recordatorio de la estricta observancia de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley n.º 8422 y su Reglamento<sup>27</sup>.
  - Recordatorio a los miembros de la CIRFV sobre la participación en el proceso de formación a través del curso de Inducción que estableció la CNEV<sup>28</sup>.
  - Motivación al personal a participar de las actividades institucionales para conmemorar la XXIV Semana Nacional de Valores<sup>29</sup>.
  - Elaboración de la *Estrategia Institucional de Promoción de la Ética y Valores en la DGME*<sup>30</sup>.
  - Realización del módulo de capacitación denominado “Mi Ética personal como el más valioso activo”, dirigido al personal del Departamento de Gestión de Recursos Financieros en el mes de julio de 2022, llevado a cabo por la CIRFV en conjunto con la Gestión de Recursos Humanos<sup>31</sup>.
- 2.20. Con respecto a las capacitaciones brindadas por la CIRFV citadas en el punto anterior, es importante señalar que no se ha logrado una cobertura total, puesto que no han considerado otras dependencias de la DGME, ni otros temas relativos a la ética y prevención de la corrupción. Al respecto, la CIRFV indicó que dicho módulo será priorizado a las dependencias que planifiquen la participación de su personal en coordinación con la Dirección General y Gestión de Recursos Humanos<sup>32</sup>.
- 2.21. Si bien, otra de las acciones a las que debía dársele cumplimiento, en relación con los objetivos operativos anuales 2021-2022, es el seguimiento de la EIPEV por parte de la CIRFV, la Comisión no remitió a la Contraloría General evidencia de haber presentado informes de seguimiento de conformidad con los términos puntuales definidos en la Estrategia<sup>33</sup>. Sobre el particular, la CIRFV señaló que los informes no se han preparado porque los integrantes de la Comisión no cuentan con las habilidades para atender las exigencias técnicas de tales requerimientos, tema que será analizado en próximas sesiones de trabajo<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Comunicación mediante la Circular DG-016-09-2021-CIRFV del 2 de setiembre de 2021, suscrita por la Directora General de Migración y Extranjería, dirigida a todas las personas funcionarias y colaboradoras de la DGME.

<sup>28</sup> Comunicación mediante la Circular DG-0034-11-2022-CIEV del 1º de noviembre de 2022, suscrita por el Director General Migración y Extranjería a.i., dirigida a Todas las Personas Integrantes de la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores Morales, Cívicos y Religiosos.

<sup>29</sup> Mediante los oficios n.º CIEV-04-08-2022 del 29 de agosto del 2022, y n.º CIEV-05-09-2022 del 26 de setiembre de 2022, ambos suscritos por el Presidente de la CIRFV, dirigidos a la Directora y Subdirector Generales de la DGME y a la Directora de la CNEV, respectivamente.

<sup>30</sup> Oficializada y comunicada mediante la Circular DG-012-06-2021-UI del 8 de junio de 2021, suscrita por la Directora General de Migración y Extranjería y dirigida a todos los funcionarios de la DGME.

<sup>31</sup> Oficio n.º CIRFV-05-04-2023 del 3 de mayo de 2023, suscrito por el Presidente y el Secretario de la CIRFV.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Idem. Cabe señalar que, mediante el oficio n.º UPI-077-06-2021 del 8 de junio de 2021, suscrito por la Directora General de Migración y Extranjería, dirigido al Coordinador de la CIRFV, la DGME le había indicado a la CIRFV que la EIPEV es un instrumento atinente a sus competencias y, por ende, es responsable del seguimiento de su Plan de Acción y del establecimiento de la programación respectiva.

- 2.22. Además, la EIPEV en el Apartado VIII Plan de Acción, contiene una hoja de ruta de trabajo para el cumplimiento de la Estrategia, la cual muestra objetivos específicos, actividades, plazos, metas, indicadores y responsables de su ejecución. Sin embargo, no se ha cumplido con la ejecución de dicho plan<sup>35</sup>, a lo cual la CIRFV indicó<sup>36</sup>:

*(...) la ejecución del Plan de Acción 2021-2023 de la EIPEV, no se han realizado de forma puntual como se establecen en dicho documento; esto debido a que las actividades indicadas conllevan un nivel de conocimiento técnico con el que no se cuenta por parte de las personas integrantes de la actual CIRFV. No obstante las acciones desarrolladas a la fecha de hoy han procurado contribuir al fortalecimiento de las actitudes éticas en las personas funcionarias y prevenir las acciones ímprobables que lesionan la ética y valores institucionales.*

- 2.23. Otro punto corresponde a las funciones de la CIRFV, en donde se evidenciaron debilidades relacionadas con su quehacer, dado que las acciones realizadas durante 2023 no se fundamentan en un plan de acción, aún cuando le compete la elaboración de sus Planes Operativos Anuales, mismos que deben ser remitidos a la CNEV. La situación descrita se muestra en el cuadro n.º 1:

#### Cuadro n.º 1

##### Elaboración y presentación de los Planes Operativos Anuales de la CIRFV

Periodo	Cumplimiento	Justificación
2021	Parcial	En su lugar se remitió una "Hoja de Ruta" con el detalle de las acciones prioritarias a desarrollar en ese año <sup>37</sup> , esto porque tuvo lugar una reorganización y oficialización de la Comisión <sup>38</sup> .
2022	Sí	Remitió oficio a la CNEV con el Plan correspondiente <sup>39</sup> .
2023	No	A la fecha de este informe, la CIRFV no ha presentado el PAO, dado que se requirió concretar la apertura de un libro de actas auditado para la Comisión, con tal de responder a las actuales disposiciones en materia de los órganos colegiados <sup>40</sup> .

**Fuente:** Elaboración CGR, con base en el oficio n.º CIRFV-05-04-2023 del 3 de mayo de 2023.

<sup>35</sup> Según el oficio n.º CIRFV-05-04-2023 del 3 de mayo de 2023, suscrito por el Presidente y el Secretario de la CIRFV.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Oficio n.º CIRFV-05-09-2021 del 10 de setiembre de 2021, suscrito por el Presidente de la CIRFV, dirigido a la Directora Ejecutiva de la CNEV.

<sup>38</sup> Acuerdo n.º 08-04-2021-ABM del 25 de abril de 2021.

<sup>39</sup> Oficio n.º CIEV-04-06-2022 del 22 de junio de 2022, suscrito por el Presidente y el Secretario de la CIEV, dirigido a la Directora Ejecutiva de la CNEV.

<sup>40</sup> Oficio n.º DG-733-05-2023-CRFV del 2 de mayo de 2023, suscrito por la Directora General Migración y Extranjería, por medio del cual se remiten el oficio n.º CIRFV-02-02-2023 del 27 de febrero de 2023, suscrito por el Coordinador de la CIRFV, dirigido a la Auditora Interna; y el oficio n.º AI-080-2023 del 06 de marzo de 2023, suscrito por la Auditora Interna, dirigido al Coordinador de la CIRFV.

- 2.24. Se evidenció también que, la DGME no cuenta con una Política Ética y su respectivo plan de acción, si bien, el Plan Operativo Anual de la CIRFV para 2022, contemplaba el diagnóstico institucional ético y de oportunidades de mejora, con el propósito de crear dicha Política y su plan de acción<sup>41</sup>, ese diagnóstico no se realizó. Al respecto la CIRFV indicó que se girarán instrucciones para proceder a realizar el diagnóstico de las conductas éticas en la institución, y con base en los resultados se construya una Política institucional sobre la Ética y su plan de acción<sup>42</sup>.
- 2.25. Además, se observó que la CIRFV no ha sometido a revisión el *Manual de Principios y Valores Éticos*, con tal de considerar una posible actualización del documento que fue emitido hace más de 10 años. En relación con dicho manual, el Plan de Acción de la EIPEV establece acciones tales como la creación de indicadores de la ética, elaboración de instrumentos de monitoreo, aplicación de dichos instrumentos según sujetos (jefaturas, colaboradores) y elaboración de informes con los resultados para toma de decisiones; no obstante, como se indicó en el párrafo 2.22 del presente informe, no se ha cumplido con la ejecución de dichas acciones. Sobre lo anterior, esa Comisión indicó que: "...se tiene la intención de actualizar su contenido y diseñarlo de forma digital para ser colocado en la intranet institucional para facilitar el acceso a las personas funcionarias de nuevo ingreso"<sup>43</sup>.
- 2.26. Las debilidades identificadas se atribuyen a la ausencia de direccionamiento, seguimiento y supervisión por parte del máximo jerarca para consolidar las acciones definidas en los instrumentos diseñados para adoptar una cultura anticorrupción, tales como el Plan Estratégico Institucional 2020-2025 y los Planes Anuales Operativos 2021 y 2022, específicamente lo relativo a la Política n.º 7; la EIPEV y su plan de acción; así como el Manual de Principios y Valores Éticos. Además, en la elaboración de la Política Ética y su respectivo plan de acción y los Planes Operativos Anuales de la CIRFV.
- 2.27. También, obedecen a la falta de una estructura institucional responsable de la ética y prevención de la corrupción que funcione de forma integrada, puesto que los actores involucrados no interactúan de manera conjunta desde sus competencias, en la atención de las necesidades éticas y de prevención de la corrupción de la institución. Dicha interacción debería responder a una asignación de responsabilidades y funciones coherente e interconectada, así como a criterios de actuación y mecanismos de coordinación, de forma tal que el conjunto de acciones emprendidas por cada sujeto integrante de la estructura institucional contribuya de forma coherente y efectiva a la consolidación de un ambiente de control y de una cultura anticorrupción. Lo anterior, pese a que constituye un objetivo específico de la EIPEV para propiciar una mejora en la

---

<sup>41</sup> Oficio n.º CIEV-04-06-2022 del 22 de junio de 2022, suscrito por el Presidente y el Secretario de la CIEV, dirigido a la Directora Ejecutiva de la CNEV.

<sup>42</sup> Oficio n.º DG-733-05-2023-CRFBV del de mayo de 2023, suscrito por la Directora General Migración y Extranjería.

<sup>43</sup> Oficio n.º CIRFV-05-09-2021 del 10 de setiembre de 2021, suscrito por el Presidente de la CIRFV, dirigido a la Directora Ejecutiva de la CNEV.

---

gestión ética institucional, no obstante, como se indicó anteriormente, no se ha cumplido con la ejecución de las acciones del Plan de Acción de la Estrategia.

- 2.28. Además, se debe a la falta de coordinación y conducción técnica de la gestión ética institucional por parte de la CIRFV, lo que ha limitado la ejecución de acciones y la inserción de las prácticas éticas en los sistemas de gestión institucional, así como su seguimiento.
- 2.29. Lo anterior ha impedido el desarrollo, implementación y seguimiento de acciones para propiciar una cultura organizacional enfocada en la prevención de la corrupción. También, limita la capacidad en cuanto a la gestión institucional, con el fin de contribuir a una gestión ética, de manera que potencie prácticas éticas y coadyuve a minimizar actos de corrupción.

### **Ausencia de valoración de riesgos de corrupción en Gestión de Extranjería**

- 2.30. La Ley General de Control Interno, n.º 8292, en su artículo 14, establece la responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados, con respecto a la identificación y el análisis de los riesgos asociados al logro de objetivos y metas institucionales; el efecto de dichos riesgos, su importancia, probabilidad y la definición de acciones para su administración; así como, la adopción de medidas para asegurar el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo.
- 2.31. Asimismo, la Norma 4.5.1, de las *Normas de Control Interno para el Sector Público* (N-2-2009-CO-DFOE), hace referencia al ejercicio de una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia del Sistema de Control Interno por parte del jerarca y los titulares subordinados.
- 2.32. Según el Punto 1.2. *Riesgos que se van a controlar* y los Pasos 3. *Identificación de riesgos* y 4. *Valoración de riesgos* de los *Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherentes a las actividades y procesos que se desarrollan en la DGME*<sup>44</sup>, el ejercicio continuo de la valoración de riesgos de corrupción en la DGME se compone de cuatro pasos fundamentales: modelo de operación, política institucional de control interno, identificación de riesgos y valoración de riesgos.
- 2.33. Los Lineamientos citados en el párrafo anterior, proponen una metodología para identificar, analizar, evaluar y administrar riesgos de corrupción, la cual pretende incorporar al ejercicio de valoración de riesgos aquellos riesgos asociados a corrupción que se pueden presentar en los diferentes procesos que desarrollan las unidades de la DGME<sup>45</sup>. Dicha metodología está sustentada en la *Metodología para la aplicación del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional* (Sevri), que involucra las etapas de Identificación, Análisis, Evaluación, Administración y Seguimiento.

---

<sup>44</sup> Del 18 de agosto de 2021, emitidos a partir de la disposición 4.5 del informe n.º DFOE-PG-IF-00011-2020 de la Contraloría General. Según el Acuerdo 5 de la Sesión del 8 de setiembre de 2021 fueron elaborados por la UPI, revisados por la CICI, y aprobados por la Directora General de Migración y Extranjería.

<sup>45</sup> Los Lineamientos son aplicables a todos los procesos institucionales de la DGME.

- 2.34. Además, en el apartado 1.3. *Responsables de la identificación de riesgos de corrupción*, los Lineamientos enmarcan la responsabilidad de la CIRFV, como encargado de conducir el tema de ética y valores a nivel institucional, en cuanto a “prestar colaboración a las unidades a identificar vulnerabilidades en los procesos de las unidades y que pueden acarrear actos de corrupción, así como proponer medidas de control”.
- 2.35. La Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción, GUID 5270, de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), en el punto 2.4 hace referencia a la gestión de riesgos, mediante su evaluación y análisis, así como la toma de medidas para identificar áreas vulnerables a la corrupción; y en el punto 2.7, señala la importancia de establecer actividades continuas de supervisión, aún cuando no se presenten casos de corrupción o de falta de integridad.
- 2.36. En la auditoría se determinó que la Gestión de Extranjería no ha llevado a cabo una valoración de riesgos de corrupción relacionados con las actividades que se desarrollan en los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación, ya que en la evidencia suministrada por la Administración, correspondiente a los Sevri para 2022 y 2023 de Oficinas Centrales y Regionales, no se observa la aplicación de la metodología establecida para identificar, analizar, evaluar y administrar riesgos de corrupción, de conformidad con lo establecido en los *Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherentes a las actividades y procesos que se desarrollan en la DGME*.
- 2.37. Al respecto, la Coordinación Regional ante la consulta efectuada por la Contraloría General<sup>46</sup>, no se refirió a la aplicación de los Lineamientos ni remitió evidencia de un análisis de riesgos de corrupción; mientras que en el caso de Oficinas Centrales se indicó<sup>47</sup> que para la valoración de riesgos 2022 y 2023, sí fueron considerados dichos Lineamientos, según se muestra:
- **Sevri 2022.** Se estableció como evento de riesgo: “Trámites manuales que no se ajustan a la realidad actual del país”, el cual se asocia con los objetivos 8.1: *Fomentar el control interno como parte de la cultura organizacional y como una herramienta que facilita la gestión institucional*, y 9.1: *Facilitar el acceso a la información migratoria por parte de los usuarios, para que cuenten con información actualizada sobre requisitos y actividades migratorias de su interés*.
  - **Sevri 2023.** Se estableció como evento de riesgo: “Atención deficiente al usuario, en los servicios migratorios brindados”, el cual se relaciona con los objetivos 7.1.2: *Establecer estrategias para prevenir la corrupción y actividades contrarias a la ética en las actividades migratorias*, y 9.1: *Facilitar el acceso a la información migratoria por parte de los usuarios, para que cuenten con información actualizada sobre requisitos y actividades migratorias de su interés*.

<sup>46</sup> Mediante oficio n.º DFOE-GOB-0185 del 2 de mayo de 2023.

<sup>47</sup> Por medio del oficio n.º DTOR-108-05-2023 del 09 de mayo de 2023, suscrito por la Directora Técnica Operativa y Regional.

- 2.38. No obstante, en la revisión efectuada por la Contraloría General a las matrices de la valoración de riesgos de Oficinas Centrales para 2022 y 2023, los eventos citados en el párrafo anterior no se asocian con riesgos de corrupción, ni considera la aplicación de los pasos definidos de conformidad con lo dispuesto en los Lineamientos de cita<sup>48</sup>.
- 2.39. Lo anterior pese a que, la CICI ha divulgado y promovido el acatamiento obligatorio y aplicación de los citados Lineamientos en la valoración de riesgos, a través de la difusión mediante el correo institucional de comunicados y de circulares suscritas por la Dirección General<sup>49</sup>.
- 2.40. Adicionalmente, como parte de la metodología diseñada para la ejecución de la presente auditoría, se realizó el *Taller para la Identificación de Riesgos de Corrupción en el proceso de Gestión de Extranjería*<sup>50</sup>, mediante el cual se identificaron riesgos en Oficinas Centrales y Regionales.
- 2.41. Derivados de las actividades ejecutadas en el taller supra mencionado se obtuvo una identificación de riesgos de corrupción inherentes a los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación. A pesar de que respecto de los riesgos identificados aún deberá realizarse las subsiguientes etapas del proceso de valoración de riesgos definida por la DGME, referidas a *Análisis, Evaluación, Administración, y Seguimiento*, los mismos constituyen un insumo de alta relevancia que puede tomar la Gestión de Extranjería para continuar y finalizar el proceso. Valga adicionar que dichos riesgos fueron clasificados de acuerdo con la ausencia, establecimiento y/o implementación de controles, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

### Cuadro n.º 2

#### Riesgos de corrupción inherentes identificados en el proceso de gestión de extranjería

Riesgo	Control	Subproceso	Oficinas	Nivel
La no implementación de cambios en el proceso.	Inexistente. No se da seguimiento al trabajo realizado por los funcionarios con tal de verificar la implementación de los cambios.	Todos	Centrales y Regionales	Alto
Ejecución de subprocesos continuos por parte de un funcionario.	Inexistente. Dadas las limitaciones de recurso humano, no existe rotación de personal ni de funciones.	Todos	Regionales	Alto

<sup>48</sup> También se revisaron los Sevri 2022 de las Oficinas Regionales de Paso Canoas, Limón, Puntarenas, a excepción de Liberia, San Carlos y Sarapiquí, dado que no fueron suministrados, tampoco se suministraron los Sevri 2023 de ninguna de las Oficinas Regionales.

<sup>49</sup> De acuerdo con el oficio n.º CICI-002-04-2023 del 27 de abril de 2023 suscrito por la Coordinadora de la Comisión Institucional de Control Interno.

<sup>50</sup> Taller promovido por la Contraloría General en el marco del desarrollo de la presente auditoría, el cual tuvo lugar en las Oficinas Centrales de la DGME el jueves 2 de marzo de 2023, y contó con la participación de 10 funcionarios de Oficinas Centrales y 15 funcionarios de Oficinas Regionales.

Existencia de conflictos de intereses.	Inexistente. No hay manifestación o declaración de objetividad e integridad por parte de los funcionarios, donde se señale que no se tiene ningún tipo de conflicto de intereses.	Todos	Centrales y Regionales	Alto
Emisión del DIMEX con una condición migratoria diferente a la aprobada o sin contar con aprobación.	Inexistente. Vulnerabilidad en el Sistema de Información y Extranjería (Sinex) al mostrar solicitudes sin aprobación, que lo hace susceptible al error humano y a la corrupción.	Documentación	Centrales y Regionales	Alto
Valoración de expedientes sin considerar el orden de ingreso a la Plataforma de Servicios.	Parcial. En el Archivo no existe rotación de personal ni de funciones, en cuanto a la distribución de expedientes a los valoradores técnicos. La asignación de expedientes a los valoradores técnicos se hace de acuerdo con el tipo de puesto que ocupa el funcionario, su experiencia, y por el tipo de caso o categoría migratoria del expediente. En Oficinas Regionales no se cumple el criterio de asignación por la limitación de personal.	Archivo  Valoración Técnica	Centrales y Regionales	Medio
Priorización de solicitudes que no cumplen con los criterios establecidos.	Existente. Atención de casos urgentes ante la solicitud de la Dirección General o la Contraloría de Servicios, quedando la debida justificación en el expediente.	Valoración Técnica	Centrales y Regionales	Bajo

**Fuente: Elaboración CGR, a partir de los resultados obtenidos en Taller para la Identificación de Riesgos de Corrupción en el proceso de gestión de extranjería.**

- 2.42. Lo anteriormente expuesto, responde a la falta de acatamiento de los *Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherentes a las actividades y procesos que se desarrollan en la DGME* por parte de la Gestión de Extranjería, en detrimento del fortalecimiento de la cultura de control interno institucional y de la prevención de actos de corrupción en los subprocesos vulnerables.
- 2.43. En consecuencia, las situaciones descritas para atender los riesgos de corrupción en los subprocesos o áreas más vulnerables en el proceso de gestión de extranjería, podrían llevar a que, por la inexistencia de acciones o controles, dichos riesgos se materialicen en conductas no deseadas, antiéticas o corruptas, de forma que repercutan en efectos adversos para la institución como los que se enumeran a continuación:
- **Pérdida de credibilidad pública:** un comportamiento poco ético dentro la institución o que sea denunciado en la vía judicial, está susceptible a ser expuesto en los medios de comunicación y por consiguiente, provocar que la institución sea cuestionada por la publicación de tales hechos.

- **Pérdida de confianza en el funcionario:** cuando un funcionario incurre en acciones o decisiones irregulares o poco éticas, es muy probable que otros funcionarios pierdan el respeto hacia él y cuestionen la autoridad moral de dicho funcionario para exigir comportamientos que no demuestra.
- **Conflictos éticos y legales en la institución:** cuando los hechos irregulares o faltas éticas son graves, podrían derivar en grandes pérdidas de tiempo para los funcionarios y la institución. Inclusive, podría terminar en el despido del funcionario o sanciones civiles o penales.
- **Pérdida en el erario público:** en el peor de los casos, hechos irregulares o corruptos implican la sustracción o desviación de recursos.

2.44. Además, una inadecuada administración de riesgos puede llevar a la materialización de éstos y limitar la consecución de los objetivos definidos para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, falta de transparencia y de rendición de cuentas.

### **Necesidad de transparentar acciones en el proceso de gestión de extranjería**

2.45. La actuación transparente de los entes públicos, a través de la atención de las necesidades de información de los usuarios internos y externos, aumenta la confianza y permite una mejor opinión pública, limitando los elementos provocadores de la corrupción; a su vez, existe un ligamen directo a la rendición de cuentas amparada en el numeral 11 de la Constitución Política, el cual reza que “La Administración Pública, en sentido amplio, está sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas...”.

2.46. A su vez, es deber de la Administración ejecutar sus acciones dentro de un marco que proporcione seguridad en el cumplimiento de sus objetivos; en este sentido la Ley General de Control Interno, n.º 8292, establece la obligación de que esas actividades se adopten con miras a la protección y conservación del patrimonio público, exigir confiabilidad y oportunidad de la información, a la garantía de la eficiencia y eficacia de sus operaciones en apego al ordenamiento técnico y jurídico que corresponda, de conformidad con el artículo 8 de esa norma.

2.47. Asimismo, prevenir la corrupción implica que las instituciones de la Administración Pública desarrollen estrategias, tácticas y acciones para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a evitar la corrupción. Dicha prevención, se complementa además, con el poder ciudadano de denuncia, el libre acceso a la información, la educación y la organización como pilares de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Todo ello, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 3 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

2.48. Además, la norma 5.7.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece que deben existir canales y medios de comunicación, que permitan trasladar la información de manera transparente, ágil, segura, correcta y oportuna, a los

destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución. También, sobre la necesidad de que las acciones, los resultados y los eventos relacionados con la gestión institucional se registren y documenten oportuna y convenientemente para garantizar el acceso a la información pública, y que además, proporcionen confiabilidad y seguridad de la consecución de sus objetivos para garantizar la eficacia de las operaciones.

- 2.49. Por su parte, la Procuraduría General de la República en el Dictamen de C-335-2003 del 28 de octubre de 2003, recalcó la importancia de que las actividades administrativas se sujeten a prácticas transparentes sobre la claridad de las políticas, los objetivos, el desempeño de sus funciones, los procesos de toma de decisiones y permitan el acceso a la información sustantiva y operativa para la rendición de cuentas.
- 2.50. Para el análisis de las acciones y mecanismos que permitan la transparencia en el proceso de gestión de extranjería y la satisfacción de las necesidades de información de las personas usuarias, se evaluaron tres aspectos fundamentales, a saber: *acceso a la información*, *ciudadano informado* y *recepción de denuncias*, de los cuales se detallan los resultados obtenidos a continuación:
- 2.51. Para cada uno de los aspectos se identificaron mecanismos internos y externos puestos a disposición de las personas usuarias, tales como los señalados de seguido:
  - Sobre el **acceso a la información**, se identificaron servicios en línea para hacer consultas sobre los estados de los expedientes<sup>51</sup> y las solicitudes de Dimex<sup>52</sup>, relativos al servicio de gestión de extranjería. Informes mensuales y anuales con estadísticas, sobre las actividades ejecutadas por la Gestión de Extranjería<sup>53</sup>, así como sobre las solicitudes, aprobaciones y denegatorias de las diferentes categorías migratorias referentes al periodo 2021 o anteriores a este<sup>54</sup>.
  - En cuanto al **ciudadano informado**, se identificaron comunicados en el sitio web institucional y de publicaciones en redes sociales<sup>55</sup>, tanto en formato escrito, infografías y videos sobre los trámites de las categorías migratorias, requisitos, entrega de cédulas de residencia, solicitudes de citas, noticias, entre otros asuntos. Adicionalmente, se observó la existencia de otros mecanismos como la aplicación para celulares: “DGME CR”; servicio de call center: 1311; Ventanilla de Información, ubicada en Oficinas Centrales; Ventanillas de Plataforma de Servicios, ubicadas en Oficinas Centrales y Regionales.
  - Sobre la **recepción de denuncias ciudadanas** la DGME cuenta con la Contraloría de Servicios, que por medio de su correo electrónico, capta denuncias sobre presuntos actos de corrupción o faltas al deber de probidad y a la transparencia en el ejercicio de la función pública; y la Policía Profesional

<sup>51</sup> Enlace consulta de expediente: <https://servicios.migracion.go.cr/serviciosenlinea/expediente.aspx>.

<sup>52</sup> Enlace consulta Dimex: <https://servicios.migracion.go.cr/serviciosenlinea/estatusmigratorio.aspx>.

<sup>53</sup> Informes dirigidos a la UPI.

<sup>54</sup> Estadísticas disponibles en el sitio web de la institución. Consulta realizada el 30 de junio 2023 a las 13:45.  
Sitio web:

<https://www.migracion.go.cr/Paginas/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n/Estad%C3%ADsticas.aspx>

<sup>55</sup> Perfiles Oficiales en Redes Sociales: Facebook, Instagram, Youtube.

---

Migratoria, que por medio de la Gestión de Investigaciones, Análisis e Inteligencia, investiga delitos de administración o legislación en provecho propio, cohecho impropio, concusión, hurto, incumplimiento de deberes, peculado y tráfico ilícito de migrantes; sin embargo, las denuncias que se atendieron durante el periodo comprendido entre 2017 y 2022 no guardan relación con la Gestión de Extranjería.

- 2.52. Con respecto a la emisión de informes por parte de la Gestión de Extranjería sobre las actividades ejecutadas, citados en el párrafo 2.51, se evidenció que no cumplen con la característica de brindar explicaciones y someter a escrutinio las decisiones que se toman por cuanto circunscriben al reporte de estadísticas sobre la producción alcanzada en los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación, y no a información sobre desviaciones ni riesgos en el proceso de gestión de extranjería, como por ejemplo los plazos de resolución por valorador, la duración promedio de resolución por categoría o la justificación que sustenta la reimpresión de Dimex por un otorgamiento de categoría distinta a la aprobada. En cuanto a las estadísticas sobre las solicitudes, aprobaciones y denegatorias por categoría migratoria, señaladas igualmente en el citado párrafo, se constató que para el 2022 y 2023 no se ha publicado en la web dichas estadísticas.
- 2.53. Además, producto de la revisión de los informes de la Contraloría de Servicios para el periodo 2021-2022, sobre la percepción y satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios, se identificó que la DGME tiene oportunidades de mejora relacionadas con la transparencia, en aspectos tales como:
- Ausencia de canales de información adecuados para sus necesidades.
  - Información fuera del alcance de todas las personas usuarias.
  - Asesoría inadecuada por parte de los funcionarios, dada la poca claridad y la falta de precisión al momento de resolver sus inquietudes, puesto que se manejan distintos criterios.
  - Tiempos de respuesta que sobrepasan los 10 días hábiles, cuando se realizan consultas por los canales oficiales de información (correo electrónico y WhatsApp).
  - Información poco clara y difícil de entender para la mayoría de los usuarios al consultar la página web institucional sobre los diversos trámites y servicios que brinda la DGME.
- 2.54. En concordancia con lo anterior, se identificó que considerando los resultados de los informes citados, para los años 2021 y 2022 la Contraloría de Servicios emitió recomendaciones<sup>56</sup> a la Dirección General, para su revisión, análisis y aval, con la finalidad de generar y enviar, a las instancias correspondientes, directrices para atender las necesidades de información de las personas usuarias en aspectos como:

---

<sup>56</sup> Oficio n.º CS-0011-06-2023 del 13 de junio de 2023, suscrito por la Contraloría de Servicios.

- Mejorar la accesibilidad telefónica.
  - Mejorar la página web para que las personas encuentren las respuestas sin necesidad de visitar las oficinas.
  - Brindar información clara y concisa por medio de los canales dispuestos para tal fin, a saber: página web, vía telefónica, presencial, entre otros.
  - Uniformar todos los criterios de información, ya sea creando una dependencia o fortaleciendo la unidad existente, con tal de garantizar y unificar toda la información emitida en la DGME, que es utilizada por los usuarios y aliados estratégicos.
  - Implementar un mecanismo de control que permita una atención eficiente al ciudadano, ya sea de manera presencial o en línea, que garantice la atención del usuario en los tiempos establecidos institucionalmente.
  - Promover mayor sensibilización y empatía hacia el público por parte de los funcionarios que atienden directamente a los usuarios en las diversas ventanillas institucionales.
  - Implementar una mayor cantidad de servicios en línea.
  - Implementación de un servicio expedito (Trámite rápido) en la Plataforma de Servicios para la resolución de expedientes que sean presentados cumpliendo la totalidad de los requisitos según la categoría migratoria solicitada.
- 2.55. En ese sentido, se determinó que la DGME no ha atendido todas las recomendaciones emitidas por la Contraloría de Servicios, siendo que, solamente, ha llevado a cabo las siguientes acciones<sup>57</sup>:
- *La unidad de comunicaciones actualiza la información de la web en cuanto a requisitos, normativa, nuevas categorías migratorias, entre otros asuntos de interés para todos los usuarios de los servicios migratorios, igualmente se utilizan las redes sociales, que se constituyen en un proceso de retroalimentación.*
  - *Se han realizado cambios en la Plataforma de Servicios, designándose (sic) a un nuevo abogado para su coordinación, igualmente los procedimientos están siendo valorados.*
- 2.56. Las debilidades descritas, obedecen en parte a la falta de ejecución de la EIPEV, que, entre otros aspectos “pretende fortalecer la cultura organizacional por medio de una actuación correcta y eficiente de las personas en el ejercicio de sus funciones que contribuya a la toma de decisiones desde una convicción moral” y con ello puede aportar a las mejoras necesarias en materia de transparencia, atendiendo las diferentes

---

<sup>57</sup> Tomado del documento denominado *Tabla del informe anual del jerarca 2022*, remitido mediante el oficio n.º CS-0011-06-2023 del 13 de junio de 2023, suscrito por la Contraloría de Servicios.

---

demandas ciudadanas con servicios de calidad mediante el uso eficiente de los recursos asignados.

2.57. Asimismo a que la DGME no ha atendido todas las recomendaciones emitidas por la Contraloría de Servicios, siendo que, solamente, ha llevado a cabo las siguientes acciones<sup>58</sup>:

- *La unidad de comunicaciones actualiza la información de la web en cuanto a requisitos, normativa, nuevas categorías migratorias, entre otros asuntos de interés para todos los usuarios de los servicios migratorios, igualmente se utilizan las redes sociales, que se constituyen en un proceso de retroalimentación.*
- *Se han realizado cambios en la Plataforma de Servicios, designándose (sic) a un nuevo abogado para su coordinación, igualmente los procedimientos están siendo valorados.*

2.58. Las debilidades anteriormente descritas, afectan la toma de decisiones y el ejercicio de la rendición de cuentas de las actuaciones de la Gestión de Extranjería en la ejecución del proceso y el logro de los objetivos; además, limitan que los usuarios internos y externos tengan a su disposición información oportuna y de calidad, tanto para el desempeño de sus funciones como para la realización de sus trámites; e impiden la participación ciudadana.

## **LIDERAZGO, COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL PARA COSTA RICA 2013-2023**

---

2.59. El monitoreo, acompañamiento y coordinación sobre la ejecución de las acciones de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, presenta debilidades que afectan la toma de decisiones oportuna, la rendición de cuentas y la transparencia. A continuación se detallan dichas debilidades.

### **Debilidades en el seguimiento y control de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023**

2.60. La Política Migratoria Integral para Costa Rica abarca los compromisos del Estado para el periodo 2013-2023, su objetivo principal consiste en establecer un sistema de coordinación interinstitucional para promover una efectiva gestión de la realidad migratoria, considerando las necesidades de desarrollo integral del país, la seguridad nacional y los derechos humanos.

2.61. Establece tres ejes estratégicos, a saber: *Eje de Servicios Migratorios, Eje de Integración y Desarrollo, Protección de Derechos Humanos y Grupos Vulnerables*, los cuales se dividen en subtemas, según los contenidos de cada objetivo de la Política.

---

<sup>58</sup> Tomado del documento denominado Tabla del informe anual del jerarca 2022, remitido mediante el oficio n.º CS-0011-06-2023 del 13 de junio de 2023, suscrito por la Contraloría de Servicios.

- 
- 2.62. Cada subtema cuenta con objetivos (situación de hecho buscada para cada eje), metas (resultado cuantificable de cada objetivo), estrategias (líneas de acción y procesos para implementar el objetivo), y actores responsables de la ejecución de dichas estrategias, las cuales se operacionalizan mediante el establecimiento de un Plan de Acción.
- 2.63. En el apartado “4 Modelo de Gestión”, la Política dicta los roles, en cuanto al seguimiento, por parte del CNM como “estructura permanente de acompañamiento y monitoreo sobre el avance y cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas en la Política”, y de la DGME, como “ejecutor de la política migratoria que dicte el Poder Ejecutivo”<sup>59</sup>.
- 2.64. De igual manera, define la figura del Comité Técnico (CT) como la instancia en la que se organizarán los enlaces de las instituciones que tienen representación en el CNM, y su objetivo es:
- (...) brindar acompañamiento a la Dirección General de Migración y Extranjería en la ejecución, monitoreo y evaluación de la Política Migratoria Integral; garantizando una adecuada coordinación entre las instituciones y sectores para procurar el cumplimiento de los objetivos que se incluyen en la política, siguiendo los ejes estratégicos definidos en ella.*
- 2.65. Además, en el apartado “4.3 Mecanismos de Seguimiento y Evaluación” establece los siguientes mecanismos:
- Elaboración de informes dirigidos al CNM, al Ministro de Gobernación y Policía, a la Presidencia de la República y a la ciudadanía en general, sobre el avance y resultados de la ejecución de la Política y su Plan de Acción.
  - Construcción de un sistema de información a partir de la coordinación entre las instancias correspondientes y la DGME, con el apoyo del CT y liderado por el CNM, para aportar insumos sobre el cumplimiento de los objetivos de la Política y el reporte de las acciones puestas en marcha por las instituciones en cada eje estratégico de la Política.
  - Rendición de cuentas por parte de cada institución representada en el CNM, sobre cómo está contribuyendo a la consecución de los objetivos de la Política.
- 2.66. En esa misma línea, el apartado “Otros mecanismos de seguimiento” contiene las siguientes acciones:
- Levantamiento de memorias de las sesiones periódicas de la DGME y el CT, para el seguimiento a la implementación de la Política, con **énfasis en reportes de avance** y en las decisiones que se tomen para avanzar en el cumplimiento de los objetivos.
  - Elaboración de memorias anuales, por parte de la DGME con apoyo del CT, reportando las acciones puestas en marcha por las instituciones en cada eje

---

<sup>59</sup> Artículo 12 de la Ley General de Migración y Extranjería, n.º 8764.

estratégico y los avances en el cumplimiento de los objetivos de la Política, las cuales deberán ser presentadas al CNM.

- Realización de foros nacionales anualmente, convocados por el CNM y con el apoyo técnico y logístico de la DGME, con la participación de representantes de la DGME, el Comité Técnico y el CNM; para los cuales se incentivará la participación de técnicos de diversas regiones y sectores del país vinculados al tema migratorio y de todas las instituciones que involucra la Política, así como de representantes de la sociedad civil.

2.67. La Contraloría General consultó<sup>60</sup> al CNM sobre la aplicación de los mecanismos de seguimiento arriba descritos, a lo cual la Administración indicó<sup>61</sup>:

*Las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Nacional de Migratorio han fungido como espacios de coordinación, información y seguimiento en los que se abordan los compromisos y acciones estratégicas asociadas a la Política Migratoria, adherido a los roles de las instancias indicadas. / La aplicación de los mecanismos de seguimiento y control, tales como elaboración de informes sobre el avance y resultados de la ejecución de la política, plan de acción de acción y rendición de cuentas por parte de cada institución representada en el CNM se encuentran compilados en las actas de las sesiones del CNM.*

2.68. Al respecto, de la revisión realizada a las actas del CNM de las sesiones celebradas desde el 1° de enero de 2019 y hasta el 11 de enero de 2023<sup>62</sup>, se destaca lo siguiente:

- **2019**<sup>63</sup>. El CNM incluyó en su plan de trabajo el “Seguimiento a la Política Migratoria Integral (2013-2023) y el Plan de Acción”; recomendó el nombramiento de los Encargados de las Unidades de Planificación de las instituciones que conforman el CNM, como enlaces para dicho propósito; y reiteró la solicitud a las dependencias responsables para para el nombramiento del enlace encargado de llevar a cabo el seguimiento de la Política y de la remisión de los insumos correspondientes a la Unidad de Planificación Institucional (UPI) de la DGME.
- **2020**<sup>64</sup>. En cuanto al seguimiento de la Política y del Plan de Acción, la Jefe de la UPI de la DGME realizó una presentación, a manera de rendición de cuentas, sobre los logros, metas y desafíos enfrentados al 1er Semestre de 2020. En dicha sesión se indicó que las acciones se analizan desde el punto de vista de cumplimiento. En cuanto al Plan de trabajo de la CNM se tomó nota sobre el impacto de la pandemia sobre el seguimiento al Plan de Acción de la Política, puesto que se presentaron atrasos en el envío de insumos por parte de las

<sup>60</sup> Oficio n.º DFOE-GOB-0381 del 30 de septiembre de 2022.

<sup>61</sup> Oficio n.º DG-2220-10-2022-UPI del 7 de octubre de 2022.

<sup>62</sup> Consultadas el 28 de febrero de 2023 a las 13:40 horas, en el sitio web <https://www.migracion.go.cr/Paginas/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n/Actas.aspx>.

<sup>63</sup> Según las actas de las sesiones del CNM celebradas durante 2019: 01-2019, 03-2019, 04-2019, 06-2019, 07-2019, 08-2019, 09-2019, 10-2019, 11-2019, 12-019, 13-2019 y 14-2019.

<sup>64</sup> Según las actas de las sesiones del CNM celebradas durante 2020: 09-2020 y 11-2020.

instituciones, razón por la cual se amplió el plazo de presentación para una sesión posterior.

- **2021, 2022 y 2023.** No evidencian asuntos relacionados con el seguimiento de la Política.

2.69. Producto de esa revisión la Contraloría determinó que, si bien las sesiones del CNM han constituido un espacio para el abordaje de temas relativos al seguimiento de la Política y su Plan de Acción, el CNM y la DGME no cumplen con los roles definidos en el Modelo de Gestión de la Política ni cumplen con el desarrollo de los mecanismos de control correspondientes, puesto que las Actas del CNM:

- No suplen la elaboración de informes sobre el avance y los resultados de la ejecución de la Política y del Plan de Acción y la remisión de estos a los usuarios previstos;
- No reflejan la rendición de cuentas por parte de cada institución representada en el CNM;
- No contienen las acciones puestas en marcha por las instituciones en cada eje estratégico, ni los avances en el cumplimiento de los objetivos de la Política, por ende, no sustituyen las memorias anuales, que debían elaborar la DGME con apoyo del CT; y
- No reemplazan la realización de foros nacionales anuales.

2.70. La falta de monitoreo y acompañamiento por parte del CNM sobre el avance y cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas en la Política Migratoria Integral y en su Plan de Acción, y de la DGME, en cuanto a la coordinación con las instituciones y sectores para la ejecución de dichas acciones; constituye la principal causa identificada con respecto a las debilidades antes señaladas, siendo ambos responsables del control, direccionamiento y seguimiento de la Política.

2.71. Las debilidades antes señaladas, con respecto a la falta de monitoreo, acompañamiento y coordinación sobre la ejecución de las acciones de la Política Migratoria, afecta la toma de decisiones oportuna para garantizar la eficiencia y eficacia de las intervenciones del Estado para resolver los problemas identificados en dicha Política. Asimismo, afecta la rendición de cuentas y la transparencia sobre la ejecución de las acciones de la Política, limitando a su vez la participación de organizaciones civiles u otros interesados, para emitir opiniones o sugerencias para mejorar el accionar del Estado o inclusive formar parte de la implementación de acciones.

### 3. CONCLUSIÓN

3.1. Las acciones definidas e implementadas para prevenir la corrupción en el proceso de gestión de extranjería de la DGME, cumplen parcialmente con el marco normativo aplicable y buenas prácticas en esa materia. Esto por cuanto se determinó que se deben

intensificar acciones para prevenir la corrupción en el proceso asociado al servicio migratorio que brinda.

- 3.2. En ese sentido, se identificaron debilidades en los componentes de cultura anticorrupción y transparencia, principalmente lo que corresponde a la falta de una estructura institucional que gestione de forma coherente e integral las acciones tendentes a prevenir la corrupción, así como la existencia de distintos medios de suministro de información y estado de las gestiones realizadas por la Gestión de Extranjería que no satisfacen las necesidades de información de las personas usuarias.
- 3.3. Al respecto, se destaca la importancia de una interacción entre las diferentes instancias institucionales que respondan a un proceso articulado, así como a criterios de actuación y mecanismos de coordinación, de forma tal que las acciones se orienten a la consolidación de un ambiente de control y de una cultura anticorrupción.
- 3.4. También se determinó la ausencia de un análisis integral de riesgos de corrupción, propio de las labores de la Gestión de Extranjería relacionados con las actividades que se desarrollan en los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación, tanto en Oficinas Centrales como en las Regionales, a pesar de que la DGME cuenta con lineamientos internos que regulan de forma detallada el proceso y la metodología para identificar, analizar, evaluar y administrar los riesgos.
- 3.5. Finalmente, se identificaron debilidades en el seguimiento y control de la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023 por parte de las instancias de la DGME competentes para ello, lo cual afecta la toma de decisiones oportuna para garantizar la eficiencia y eficacia de las intervenciones del Estado para resolver los problemas identificados en dicha Política.

## 4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016

- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

#### **A MARTA VINDAS GONZÁLEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.4. Definir e implementar mecanismos para ejercer de forma periódica direccionamiento, seguimiento, supervisión y rendición de cuentas sobre el avance y cumplimiento de objetivos establecidos en los instrumentos diseñados por la Dirección General de Migración y Extranjería para fortalecer la cultura organizacional orientada a la prevención de la corrupción, considerando responsables, plazo de ejecución y evidencia para su comprobación que faciliten la toma de decisiones (ver párrafos del 2.3 y 2.29). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:
- i. Al 29 de febrero de 2024, una certificación mediante la cual conste la definición de mecanismos para ejercer de forma periódica direccionamiento, seguimiento, supervisión y rendición de cuentas, considerando responsables, plazo de ejecución y evidencia para su comprobación.
  - ii. Al 31 de mayo de 2024, una certificación del avance en la implementación de los mecanismos definidos para ejercer de forma periódica direccionamiento, seguimiento, supervisión y rendición de cuentas.
- 4.5. Ejecutar las acciones correspondientes para cumplir con el Plan de Acción de la *Estrategia Institucional de Promoción de la Ética y Valores*, específicamente en cuanto al objetivo de “Coordinar las acciones relacionadas con la conformación de una estructura institucional formal responsable de la ética y valores a nivel organizacional”, asegurando que dicha estructura cuente con el personal capacitado para ejecutar las funciones, exista claridad sobre los roles, responsabilidades y puntos de interacción de los actores. Dicha interacción debería responder a un proceso articulado, así como a criterios de actuación y mecanismos de coordinación, de forma tal que las acciones se orienten a la consolidación de un ambiente de control y de una cultura anticorrupción (ver párrafos del 2.3 y 2.29). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:
- i. Dos certificaciones del avance en la conformación de la estructura institucional responsable de la ética y valores, la primera el 31 de octubre de 2023 y la segunda a más tardar el 31 de enero de 2024.
- 4.6. Realizar un análisis de las recomendaciones emitidas por la Contraloría de Servicios en los informes de los años 2021 y 2022 sobre la percepción y satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios, y con base en dicho análisis priorizar y girar las instrucciones directas al personal competente para implementar las acciones que permitan atender las

necesidades de información de las personas usuarias, que se alineen con las acciones planteadas en la *Estrategia Institucional de Promoción de la Ética y Valores* vinculadas con mejoras en la transparencia. Adicionalmente, establecer la periodicidad y medios por los cuales dicho personal presentará ante la Dirección General el reporte de las acciones cumplidas en la forma y plazo instruidos (ver párrafos del 2.45 y 2.58). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- i. Al 30 de noviembre de 2023, una certificación mediante la cual acredite la priorización y emisión de instrucciones directas al personal competente para implementar las acciones.
- ii. Al 29 de marzo de 2024, una certificación mediante la cual acredite haber recibido un reporte de las acciones cumplidas en la forma y plazo instruidos.

#### **A MARIO ZAMORA CORDERO EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

4.7. Definir, divulgar e implementar un mecanismo que permita al Consejo Nacional de Migración y a la Dirección General de Migración y Extranjería, según sus competencias, ejercer el monitoreo, acompañamiento y coordinación, con el propósito de brindar una seguridad razonable sobre la ejecución de los objetivos de la próxima Política Migratoria y de las acciones del Plan de Acción (ver párrafos del 2.60 y 2.71). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- i. Al 31 de mayo de 2024 una certificación en la cual se acredite la definición y divulgación del mecanismo que permita el monitoreo, acompañamiento y coordinación por parte del Consejo Nacional de Migración y la Dirección General de Migración y Extranjería, para la ejecución de los objetivos de la próxima Política Migratoria y de las acciones del Plan de Acción.
- ii. Al 30 de setiembre de 2024, una certificación del avance en la implementación del mecanismo definido.

#### **A JULIO ARAGÓN DURÁN EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DE LA COMISIÓN INSTITUCIONAL DE RESCATE Y FORMACIÓN DE VALORES MORALES, CÍVICOS Y RELIGIOSOS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

4.8. Definir, divulgar e implementar las acciones de coordinación y conducción técnica con las diferentes instancias institucionales, según sus competencias, considerando plazos, instrumentos institucionales que sirven de fundamento para la inserción de las prácticas éticas en los sistemas de gestión institucional, en concordancia con los instrumentos y plazos vigentes en el DGME, y la rendición de cuentas sobre la implementación de las acciones definidas mediante los informes de labores anuales. Asimismo, comunicar oficialmente a la Directora General de Migración y Extranjería y a la Comisión Nacional de Ética y Valores sobre dicha definición. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el

---

*Acuerdo de Creación de la Comisión y en los artículos 5 y 12, inciso I); y Apartado IV del Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores Morales, Cívicos y Religiosos (ver párrafos del 2.3 y 2.29).*

Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- i. Al 31 de octubre de 2023, una certificación mediante la cual acredite la definición y divulgación de las acciones de coordinación y conducción técnica, plazos, instancias institucionales involucradas e instrumentos institucionales que sirven de fundamento. Asimismo, certificar que ha comunicado oficialmente al jerarca de la Dirección General de Migración y Extranjería y a la Comisión Nacional de Ética y Valores sobre dicha definición.
- ii. Al 31 de enero del 2024, una certificación mediante la cual acredite que dentro del informe de labores anual que debe presentar al jerarca institucional con copia a la Comisión Nacional de Ética y Valores se incluyó el detalle de las acciones implementadas en el 2023, así como el compromiso de integrar a los subsiguientes informes anuales la rendición de cuentas de las acciones restantes.

#### **A DINORAH BALTONADO QUINTANA EN SU CALIDAD DE DIRECTORA TÉCNICA OPERATIVA Y REGIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

4.9. Implementar los *Lineamientos para la valoración de los riesgos de corrupción inherentes a las actividades y procesos que se desarrollan en la DGME*, de manera que se identifique, analice, evalúe, administre y se efectúe el seguimiento a los riesgos de corrupción asociados a la Gestión de Extranjería, en los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación. Al respecto, considerar los riesgos identificados en el Cuadro n.º 2 de este informe (ver párrafos del 2.30 y 2.44). Para dar cumplimiento a esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- i. Al 29 de marzo de 2024, una certificación mediante la cual conste la identificación y análisis de los riesgos de corrupción asociados a la Gestión de Extranjería, en los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación. Deberá indicarse de forma expresa que se ha incluido en dicho análisis los eventos de riesgo que se detallan en el Cuadro n.º 2 de este informe
- ii. Al 30 de abril de 2024, una certificación mediante la cual conste el establecimiento de las acciones para administrar los riesgos de corrupción asociados a la Gestión de Extranjería, en los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación.
- iii. Al 31 de julio de 2024, una certificación del avance en la implementación de las acciones establecidas para administrar los riesgos de corrupción asociados a Gestión de Extranjería, en los subprocesos de Plataforma de Servicio, Archivo, Valoración Técnica y Documentación.

Falon Stephany Arias Calero  
**Gerente de Área**

Mari Trinidad Vargas Álvarez  
**Asistente Técnico**

Raquel Vargas Moya  
**Fiscalizadora**

Eduardo Pérez Ruíz  
**Fiscalizador Asociado**

Ileana González Chaverri  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

G: 022000352-1