

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA EFICACIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA EN LA GESTIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIO

10 de mayo, 2024

Informe N° DFOE-GOB-IAD-00003-2024

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza
Auditoría Operativa sobre la eficacia de la Dirección General de Migración y
Extranjería en la gestión del otorgamiento de la condición de refugio
Contraloría General de la República

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
1. INTRODUCCIÓN	6
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	6
OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA	6
ALCANCE	7
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA	7
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	9
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	9
GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA	10
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11
SIGLAS Y ABREVIATURAS	12
2. RESULTADOS	13
GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE OTORGAMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO	13
La DGME limita el acceso al servicio de otorgamiento de la condición de refugiado	13
Las acciones de la DGME no aseguran la continuidad en la prestación del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado	17
La DGME no es oportuna en el desarrollo de acciones indispensables para resolver la condición de refugiado	19
La DGME no es eficaz en prestar el servicio de forma equitativa y prioritaria a las poblaciones altamente vulnerables	23
El usuario no se encuentra satisfecho con la prestación del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado	24
3. CONCLUSIÓN	27
4. DISPOSICIONES	28
ANEXO 1	33
GLOSARIO	33
CUADROS	
CUADRO 1 DETALLE DE LA POBLACIÓN POTENCIAL	15
CUADRO 2 DETALLE DE RELACIÓN PERSONAL ACNUR PERSONAL DE LA UNIDAD DE REFUGIO	18
CUADRO 3 DETALLE DE CANTIDAD DE SOLICITUDES RESUELTAS ENTRE EL 1° ENERO DE 2017 Y EL 31 DE OCTUBRE DE 2023 Y LOS DÍAS REQUERIDOS PARA EMITIR RESOLUCIÓN DE LA CVRR	20
CUADRO 4 DETALLE DE LA ANTIGÜEDAD DE LAS SOLICITUDES	23
CUADRO 5 DETALLE DE NIVEL DE SATISFACCIÓN SEGÚN ASPECTOS MEDIDOS	26

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 DETALLE DE PERSONAS QUE SOLICITARON LA CONDICIÓN DE REFUGIADO 14

GRÁFICO 2 PERCEPCIÓN DEL USUARIO DEL SERVICIO DE OTORGAMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO 25

IMÁGENES

IMAGEN 1 DIMENSIONES DESARROLLADAS EN LA AUDITORÍA 8

IMAGEN 2 PROCESO DE OTORGAMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DURACIÓN EN DÍAS 21

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría operativa tuvo como propósito determinar la eficacia de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) en la gestión del otorgamiento de la condición de refugio, a efecto de asegurar calidad y oportunidad en la prestación del servicio, promover mejoras que incrementen el valor público y la atención de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y su contribución al cumplimiento del ODS 10.7. El periodo evaluado comprendió entre el 1° de enero de 2017 al 29 de marzo de 2023.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Costa Rica es el cuarto país a nivel mundial con mayor solicitudes de refugio, mostrando un comportamiento de crecimiento acelerado al pasar de recibir 6.337 solicitudes en el 2017, 27.993 en el 2018 y llegando a 86.788 en el 2022. Adicionalmente, a la fecha de este informe, existe un aproximado de 200.000 solicitudes pendientes de resolver, pese al acompañamiento y recursos dispuestos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Por ello, es relevante determinar la eficacia de la gestión de la DGME en el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado a partir de las variables críticas de oportunidad, cobertura, equidad en la atención de las poblaciones altamente vulnerables y la satisfacción del usuario sobre la calidad del servicio.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que la DGME no ha sido eficaz en el proceso de otorgamiento de la condición de refugio ya que se detectaron situaciones que limitan el acceso al proceso así como la continuidad del servicio, además, el proceso no se ejecuta con oportunidad ni se brinda bajo condiciones diferenciadas a poblaciones que así lo requieran y, finalmente, se identifica una percepción de calidad en nivel medio-bajo por parte de las personas usuarias.

La limitación en el acceso se deriva de la implementación, a partir de enero 2023, de la “atención por cita” limitada a 100 espacios diarios únicamente, decisión que no cuenta con sustento jurídico y/o técnico, a diferencia de años previos en los que se recibía la totalidad de solicitudes. Por otra parte, se evidenció que la dependencia operativa con el ACNUR es una limitación para la continuidad del servicio, ya que el 80% del personal designado es cedido por dicho organismo internacional.

Respecto de la oportunidad en la prestación del servicio, se identificó que las acciones realizadas por la Unidad de Refugio de la DGME, para la gestión del proceso para el otorgamiento de la condición de refugiado no son eficaces respecto de la oportunidad, lo que incide en la resolución expedita y en tiempo de la solicitud de la condición de refugiado por cuanto solamente el 14,58% de las solicitudes se resolvieron en el plazo de tres meses, en promedio las solicitudes se resuelven en 585 días.

Además, el servicio de otorgamiento de la condición de refugiado no prioriza la protección y atención, mediante un enfoque diferenciado, de las personas consideradas como población altamente vulnerable que requieren obtener la condición de refugiado.

Finalmente, la calidad del servicio recibido obtuvo una calificación de medio-bajo (58%) en el instrumento de medición de la percepción que se aplicó a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y usuarios directos del servicio.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones al Ministro de Gobernación y Policía para contar con un plan de continuidad del servicio y que tome decisiones respecto de las recomendaciones contenidas en el documento “Recopilación de recomendaciones QAI Costa Rica 2020” emitidas por el ACNUR.

A la Directora General de la DGME se dispone la implementación de acciones inmediatas para eliminar las limitaciones al acceso al servicio, para el análisis sobre el comportamiento de los flujos migratorios de las personas en necesidad de protección internacional que sustente la gestión del proceso en el futuro, así también para implementar un procedimiento diferenciado de otorgamiento de la condición de refugio para la personas identificadas como altamente vulnerables, entre otras disposiciones.

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

BORRADOR DE INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA EFICACIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA EN LA GESTIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIO

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La movilidad humana relacionada con los flujos migratorios, corresponde a una de las temáticas que requieren mayor interés en los gobiernos y en el mundo en general, por cuanto, en los últimos años se ha incrementado la cantidad de personas que se mueven de un país a otro por diversos motivos.
- 1.2. Costa Rica ha experimentado un crecimiento acelerado en la cantidad de solicitudes de refugio recibidas pasando de 6.337 en el 2017 y hasta 86.788 en el 2022, llegando en 2021 a posicionarse como el cuarto país a nivel mundial con mayor cantidad de solicitudes de refugio, además, a la fecha de este informe existen aproximadamente 200 mil solicitudes pendientes de resolver.
- 1.3. La auditoría se fundamenta en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 inciso 6 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo 2023 del Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza.

OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA

- 1.4. La auditoría operativa tuvo como propósito determinar la eficacia de la DGME en la gestión del otorgamiento de la condición de refugio, a efecto de asegurar calidad y oportunidad en la prestación del servicio, promover mejoras que incrementen el valor público y la atención de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y su contribución al cumplimiento del ODS 10.7.
- 1.5. Así mismo, buscó responder las siguientes preguntas de auditoría:
 - a) ¿El proceso del otorgamiento de la condición de refugio se resuelve en plazos que satisfacen la necesidad de los usuarios del servicio (personas migrantes solicitantes de la condición de refugiado)?
 - b) ¿La Unidad de Refugio es eficaz en cubrir a la población efectiva del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado?
 - c) ¿El proceso de otorgamiento de la condición de refugio se presta de forma equitativa en la población en condiciones altamente vulnerables?

¿El usuario se encuentra satisfecho con el servicio recibido por parte de la Unidad de Refugio para el otorgamiento de la condición de refugio?

ALCANCE

1.6. La auditoría comprendió el análisis de la eficacia de la DGME en la gestión del otorgamiento de la condición de refugio considerando para ello las acciones ejecutadas en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2017 y el 29 de marzo de 2024.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.7. Los criterios de auditoría utilizados se presentaron el 30 de noviembre de 2023, en una sesión virtual utilizando la herramienta de Google Meet a las señoras Dinorah Baltodano Quintana, Subdirectora General, Eugenia Víctor Sánchez, Jefa de Planificación y Cindy Molina Mora, Coordinadora de la Unidad de Refugio. Dichos criterios fueron comunicados formalmente mediante el oficio N.° 18500 (DFOE-GOB-0545) del 18 de diciembre de 2023.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), que está basado en la ISSAI 300: Principios de la Auditoría de Desempeño.
- 1.9. Esta auditoría se desarrolló con un enfoque de resultados¹, con el propósito de generar valor en el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado a cargo de la Unidad de Refugio de la DGME, considerando que el problema público que atañe la gestión se encuentra vinculado con la protección que debe prestar el Estado costarricense a personas extranjeras con temores fundados de ser perseguidos en su país de origen y garantizar su permanencia legal en el país y la no devolución.
- 1.10. Para el análisis de la eficacia de la DGME en la gestión del otorgamiento de la condición de refugio, se determinaron indicadores (Anexo N.° 2), basados en literatura relacionada con la temática de refugio, sus características, la calidad del servicio y satisfacción del usuario, así como buenas prácticas. Se analizaron cuatro dimensiones según se muestra en la imagen N.°1.

¹ ISSAI 300, párrafo 26: “Los auditores deben escoger un enfoque orientado al resultado, al problema o al sistema, o bien una combinación de éstos, para facilitar un buen diseño de la auditoría. (...) Un enfoque orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas y servicios operan como se esperaba.”

Imagen N.º 1
Dimensiones desarrolladas en la auditoría



Fuente: Elaboración propia

1.11. El análisis correspondiente a cada dimensión se detalla a continuación:

- a) **Cobertura del servicio:** Se entiende cobertura como el grado de la capacidad para cubrir la demanda total existente de personas migrantes que requieren solicitar la condición de refugio; puede ser conceptualizada y medida con las siguientes 3 dimensiones:
 - i) i) La cobertura de la población objetivo respecto de la potencial, la cual tiene por objeto medir qué parte de la población que enfrenta un problema claramente identificado se ha definido cubrir con el programa.
 - ii) La cobertura de la población efectiva respecto de la objetivo, por medio de la cual se pretende medir qué parte de la población que debe recibir los beneficios o ser atendida por el programa lo es real o efectivamente.
 - iii) Cobertura de población efectiva respecto de la potencial, cuyo propósito consiste en medir qué parte de la población que presenta el problema ha sido efectivamente atendida por el programa.
- b) **Oportunidad en la prestación del servicio:** La oportunidad es uno de los elementos relevantes en la prestación de cualquier servicio, por lo que es importante medir la capacidad de las autoridades encargadas de procesar y resolver de manera expedita y en tiempo las solicitudes de refugio en plazos que satisfagan las necesidades y demandas de las personas solicitantes de refugio.
- c) **Equidad para las poblaciones altamente vulnerables:** La prestación del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado en condiciones equitativas para todos los usuarios se constituye como un elemento primordial para lograr la protección de las personas que requieren obtener la condición de refugio, es decir, que se consideren las condiciones particulares que requieren los diversos usuarios. Al respecto, si bien las personas solicitantes de refugio pueden ser consideradas como vulnerables, existen usuarios que tienen dos o más condiciones que los califican

como "altamente vulnerables". Para ello, se debe implementar un enfoque diferenciado en el tratamiento de los casos clasificados de esta manera.

d) **Calidad en la prestación del servicio (Satisfacción del usuario):** Se trata de un indicador para medir la calidad. Supone una valoración subjetiva del éxito alcanzado por la prestación del servicio, en relación con elementos tangibles (instalaciones físicas, equipos), confiabilidad, capacidad de respuesta, empatía, garantía (conocimiento y cortesía de empleados para inspirar confianza y seguridad).

- 1.12. Para recabar la información de respaldo de las primeras tres dimensiones se requirió la consulta y revisión de documentación de diversa índole, también se tomó en cuenta información obtenida en las entrevistas y solicitudes de información a la Administración.
- 1.13. De forma particular, para la dimensión de oportunidad se diseñó una muestra que permitió revisar 190 expedientes de casos con resolución a fin de determinar los plazos intermedios (hitos) del proceso de otorgamiento de la condición de refugiado.
- 1.14. En el caso de la dimensión de satisfacción del usuario se diseñó un formulario de consulta, mediante la herramienta de google forms, la cual se envió a las OSC y a usuarios del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado.
- 1.15. Finalmente, se realizaron tres talleres con diferentes actores relacionados con la temática, el primero contó con la participación de actores de la academia que han investigado sobre la temática de refugio, en el segundo se trabajó con las OSC y, finalmente, el tercero se realizó con actores relacionados con el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado, principalmente de la DGME, Policía Profesional de Migración, Ministerio de Gobernación y Policía, Defensoría de los Habitantes y el (ACNUR).

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.16. Para realizar esta auditoría, se contó con la disposición y colaboración de los funcionarios de la Unidad de Refugio de la DGME, y otros actores relacionados con la temática de refugio como lo fue la Defensoría de los Habitantes, la Academia, las OSC, entre otros, con el propósito de favorecer el entendimiento y el abordaje sobre la temática.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.17. Se calcularon los indicadores relacionados con la atención de la población efectiva respecto de la población potencial usando una proyección a partir del dato del año 2022, porque la información no fue suministrada por la Administración.
- 1.18. En relación con la atención de la población efectiva respecto de la población objetivo, solo se pudo calcular el correspondiente al 2023; de igual forma, los indicadores sobre la atención de la población objetivo respecto de la población potencial, la variación mensual de solicitudes con estado de recomendación técnica, variación interanual de los recursos financieros utilizados por la Unidad de Refugio y la población efectiva altamente

vulnerable atendida, no pudieron ser evaluados por parte de la Contraloría General en virtud de que es información que no pudo ser suministrada por la Administración.

GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA

- 1.19. En el marco de lo establecido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos², la libertad, la justicia y la paz tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, la aspiración más elevada del hombre es disfrutar de la libertad de palabra y de la libertad de creencias. Asimismo, en su artículo tercero establece que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” y el artículo 14 inciso 1) se indica que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”.
- 1.20. A raíz del interés de la Organización de las Naciones Unidas por los refugiados, nace la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951³, a su vez se han realizado esfuerzos para asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales, por lo que dicha Convención corresponde al instrumento legal internacional vigente, que establece el régimen jurídico general aplicable en materia de refugio y que es de acatamiento obligatorio para Costa Rica.
- 1.21. Por otra parte, el ACNUR tiene como misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados; sin embargo, se reconoce que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el ACNUR.
- 1.22. El artículo 1° inciso 2) de la Convención en cuestión, establece que una persona refugiada es la que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”.
- 1.23. En el caso de nuestro país, según el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227 “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”, lo anterior en cuanto al aseguramiento de la continuidad y eficiencia del servicio público prestado y la adaptación a todo cambio.

² Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

³ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

-
- 1.24. La Ley General de Migración y Extranjería Ley N.° 8764 (artículo 264), establece la creación de la Unidad de Refugio como órgano de apoyo técnico y administrativo de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio (CVRR).
 - 1.25. Por su parte el Reglamento de personas refugiadas N.° 36831-G establece en su artículo 2, la creación del Subproceso de Refugiados, el cual tendrá como función la de la recepción y procesamiento de las solicitudes de la condición de persona refugiada en atención a la legislación internacional ratificada por el Estado costarricense.
 - 1.26. Así mismo, el artículo 3 establece que “La Comisión de Visas y Refugio, en lo sucesivo, la Comisión de Refugiados, será el órgano encargado de decidir sobre las solicitudes de la condición de persona refugiada de conformidad con el artículo 49 de la Ley General de Migración y Extranjería y las demás funciones que le confiera este Reglamento. Se creó por medio de la Ley el Tribunal Administrativo Migratorio, que conocerá de los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones que emita la Comisión de Visas y Refugio sobre la temática de refugiados.”
 - 1.27. La DGME, establece en el Reglamento de personas refugiadas, la definición de persona refugiada, la cual corresponde a “Toda persona extranjera a quien la Comisión de Visa Restringidas y Refugio le reconoce tal condición, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un determinado grupo social, u opiniones políticas, que se encuentre fuera del país de su nacionalidad o de residencia y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o por causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.28. Mediante el oficio N.° 07023 (DFOE-GOB-0225) del 30 de abril de 2024, se convocó a la Administración Activa a la exposición virtual verbal de resultados, adjuntándose el borrador del informe para su conocimiento y correspondiente envío de observaciones en caso de considerarlo pertinente.
- 1.29. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría se efectuó virtualmente a las 10 horas del 30 de abril de 2024, a los funcionarios del Ministerio de Gobernación y Policía y de la Dirección General de Migración y Extranjería por medio de la herramienta Google Meet.
- 1.30. Al respecto, las observaciones al borrador del informe fueron remitidas por el Director General a.i. de la Dirección General de Migración y Extranjería mediante oficio N.° DG-0568-05-2024 del 06 de mayo de 2024 y se ajustó lo pertinente en el contenido de este informe. Comunicándose el oficio N.° 07903 (DFOE-GOB-00246) de 10 de mayo de 2024, al Ministerio de Gobernación y Policía y a la Dirección General de Migración y Extranjería, en atención a las observaciones remitidas.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.31. A continuación se detallan las siglas utilizadas en este informe:

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
CVRR	Comisión de visas restringidas y refugio
TAM	Tribunal Administrativo Migratorio

2. RESULTADOS

GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE OTORGAMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

La DGME limita el acceso al servicio de otorgamiento de la condición de refugiado

- 2.1. La gestión de la DGME requiere acciones inmediatas de mejora para que el acceso al servicio de otorgamiento de la condición de refugiado se encuentre en concordancia con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, instrumentos jurídicos que constituyen el marco para brindar protección a las personas que solicitan refugio.
- 2.2. La CGR determinó que a partir de enero de 2023, la DGME implementó un mecanismo de recepción de solicitudes que limitó el acceso al servicio, estableciendo 100 espacios diarios los cinco días de la semana, dicho mecanismo no se encuentra fundamentado en estudios o análisis jurídicos o técnicos que lo respalden. Además, se comprobó que a marzo del 2024 la DGME redujo la cantidad de espacios para recibir solicitudes nuevas tres días de la semana (lunes, martes y miércoles), dichas variaciones se realizaron sin que se comunicaran oficialmente.
- 2.3. El gráfico N.º 1 ilustra la cantidad de personas que accedieron al servicio en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2023 , notándose un comportamiento incremental del año 2017 al 2022 -con excepción del período 2020 en el cual se vivió la pandemia por la enfermedad COVID-19. Para el período 2022 se observa un incremento hasta 14 veces comparado con la cantidad de solicitudes recibidas la Unidad de Refugio en el año 2017, dicho comportamiento incremental llevó a recibir más de 86 mil solicitudes en el período 2022.

Gráfico N.º 1
Detalle de personas que solicitaron la condición de refugiado



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Unidad de Refugio.

- 2.4. La situación antes descrita contrasta con las 34 mil solicitudes recibidas por la Unidad de Refugio en el 2023, lo que representa una disminución de aproximadamente 52 mil solicitudes respecto al período previo, es decir, el 2022. Esta circunstancia encuentra explicación en el límite al acceso de este servicio, según se describió en el párrafo 2.2.
- 2.5. Por otra parte, el cuadro N.º 1 ilustra particularmente la falta de registro de la cantidad de personas que requerían solicitar la condición de refugio (población potencial) para el 2023 -período en el cual se implementó el límite al acceso del servicio-. Para el periodo 2017 al 2022 debido a que no existió restricción en el acceso al servicio y la Unidad de Refugio recibió y formalizó todas las solicitudes, se toma como supuesto que el dato es igual a la población efectiva, es decir, personas que fueron atendidas y que accedieron al servicio.

Cuadro N.º 1

Detalle de la población potencial

Año	Población efectiva	Población potencial
2017	6.337	6.337
2018	27.993	27.993
2019	39.404	39.404
2020	12.689	12.689
2021	59.450	59.450
2022	86.788	86.788
2023	34.657	Sin Datos
Total	267.318	232.661

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Unidad de Refugio.

- 2.6. Si bien la DGME carece del registro de la población potencial para ese período, es razonable inferir que se mantenga el comportamiento incremental mostrado hasta el período 2022, considerando el aumento en la cantidad de solicitudes recibidas así como en la cantidad de personas migrantes en situación de movilidad, particularmente de las personas en necesidad de protección internacional. De igual manera, que la situación político-social de los países de origen de las personas solicitantes de refugio -principalmente Nicaragua- se mantiene⁴.
- 2.7. Otro aspecto que a criterio de la CGR limita el acceso al servicio, es que si bien es cierto, la Unidad de Refugio de la DGME, cuenta con dos oficinas regionales⁵, en las cuales las personas que así lo consideren pueden presentar su solicitud de refugio, el resto de procesos, como lo es la entrevista por ejemplo, se encuentran centralizados en las oficinas de la DGME ubicadas en La Uruca, es decir, las personas que requieren del servicio deben trasladarse hasta San José para continuar su solicitud de refugio.
- 2.8. En este punto se debe considerar que en concordancia con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo, de 1967, instrumentos jurídicos que constituyen el marco para brindar protección a las personas que solicitan refugio, además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se establece en su artículo 14.1, que toda persona tiene derecho de buscar asilo y que el territorio de Costa Rica será asilo para quien sea perseguido⁶, convirtiéndolo en un derecho humano.

⁴ El ACNUR elaboró un documento denominado “Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de Nicaragua”.

⁵ Oficinas Regionales de Paso Canoas y San Carlos.

⁶ Constitución Política de Costa Rica, artículo 31: El territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas. Si por imperativo legal se decretare su expulsión, nunca podrá enviarse al país donde fuere perseguido.

-
- 2.9. Adicionalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 22.7 establece que toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, el artículo contempla como derechos mínimos, el de salir de cualquier país, inclusive del propio; la admisión al territorio de un tercer Estado; el principio de non refoulement (incluyendo la prohibición del rechazo en frontera); la no discriminación; el acceso a un procedimiento de asilo justo y eficiente (con las garantías adecuadas) para determinar si la persona reúne los requisitos para ser reconocida como refugiada.
- 2.10. Además, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública N.° 6227, la DGME debe de alinear todos los servicios que presta a los principios de continuidad, eficiencia, la adaptación al cambio tanto legalmente o por la necesidad social que satisfacen y al principio de legalidad.
- 2.11. En ese sentido, es menester indicar que según la normativa citada, no se evidenció una norma expresa que indique que se puede limitar el acceso al servicio de otorgamiento de la condición de refugiado en observancia de los derechos humanos y convenios internacionales.
- 2.12. De acuerdo con lo anterior, existe una ineludible obligación de cumplir el derecho que ostentan las personas para solicitar el asilo o refugio de acuerdo a la normativa internacional arriba citada, por lo tanto, la Unidad de Refugio⁷ deberá recibir y procesar todas las solicitudes de la condición de refugiado, garantizar el acceso, el debido proceso y la no devolución, estableciendo los procedimientos, regulaciones o mecanismos de conformidad con el ordenamiento internacional.
- 2.13. Es así que dentro del marco que desarrolle el país para cumplir con dicho derecho, debe obligatoriamente contemplar los instrumentos internacionales los cuales establecen los parámetros mínimos para proteger los derechos humanos de las personas migrantes, en este caso, las personas que requieren de la condición de refugiado, por lo que de establecer procedimientos contrarios a dicho parámetros, el país estaría vulnerando lo establecido en los instrumentos internacionales que consagran este derecho humano.

⁷ Reglamento de personas refugiadas N.° 36831-G:

- Artículo 2°-La creación del Subproceso de Refugiados, tiene como función primordial la recepción y procesamiento de las solicitudes de la condición de persona refugiada en atención a la legislación internacional ratificada por el Estado costarricense.
- Artículo 5°-Las disposiciones de este Reglamento serán interpretadas de acuerdo a los principios y normas contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre el estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, Convención de sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y todas aquellas disposiciones aplicables del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ratificados por el país.
- Artículo 7°-Derecho al debido proceso. Todas las personas solicitantes de la condición de refugiado, personas refugiadas y apátridas tienen derecho a que la decisión en torno a su estatus se tome y se ejecute con pleno respeto y garantía al debido proceso, tomando en cuenta el derecho a la información, el derecho a la representación legal y derecho a interponer los recursos administrativos. En virtud de este principio no se podrá deportar a una persona antes de agotar todos los recursos legales a disposición de las personas objeto del presente Reglamento según lo estipulado en la legislación vigente.

-
- 2.14. Lo descrito en los párrafos anteriores tiene su origen en que la DGME aplicó reglas en la atención del servicio como alternativas de organización interna, que limitaron e impactaron en el acceso de las personas al servicio de otorgamiento de la condición de refugiado.
 - 2.15. El limitar el acceso se traduce en que personas que requieren del servicio se hayan quedado fuera del proceso y por ende no hayan podido optar por el otorgamiento de la condición de refugiado, que como se indicó en los párrafos arriba, y según el análisis histórico realizado, es posible que se hayan dejado de recibir 52 mil solicitudes de refugio en el año 2023.

Las acciones de la DGME no aseguran la continuidad en la prestación del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado

- 2.16. Respecto del principio de la continuidad del servicio, la gestión de la DGME no es eficaz y requiere acciones inmediatas de mejora, en virtud de que existe una dependencia operativa para la prestación del servicio.
- 2.17. Según la “Carta de entendimiento para la prestación de asistencia técnica mediante la cesión temporal de personal” firmada entre el ACNUR y la DGME, el ACNUR contratará personal el cual será cedido a la DGME de manera temporal y gratuita a fin de apoyar “las actividades de recepción, registro, documentación, procesamiento de los casos de solicitudes de asilo y otras actividades relacionadas que lleva a cabo la DGME”.
- 2.18. Como parte de los aspectos que se mencionan en la carta de entendimiento, se indica en el artículo 3.3 que “El ACNUR podrá poner fin a la cesión unilateralmente y sin indemnización ninguna en cualquier momento en caso de que se limite, acorte o ponga fin al mandato o a la financiación de ACNUR aplicables a la ejecución de la presente Carta, o si la continuación de la cesión fuere contraria a sus intereses.”.
- 2.19. De acuerdo con el análisis realizado por la Contraloría General respecto de la cantidad de personal asignado para la prestación del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado durante el período 2017 a 2023, se determinó que el personal cedido por ACNUR es mayor -para todos los años- que los funcionarios disponibles por el Estado costarricense para hacer frente a las solicitudes de refugio presentadas. A manera de ejemplo, para el período 2023 por cada funcionario de la Unidad de Refugio existieron aproximadamente 8 personas de ACNUR.

Cuadro N.º 2

Detalle de relación personal ACNUR personal de la Unidad de Refugio

Año	Cantidad de personal de ACNUR	Cantidad de funcionarios Unidad de Refugio	Relación (indicador)	Personal ACNUR respecto de la cantidad de solicitudes presentadas	Personal de UR respecto de la cantidad de solicitudes presentadas
2017	11	4	3	576,09	1584,25
2018	10	4	3	2799,30	6998,25
2019	25	4	7	1576,16	9851,00
2020	35	5	7	362,54	2537,80
2021	46	5	9	1292,39	11890,00
2022	45	5	9	1928,62	17357,60
2023	37	5	8	936,68	6931,40

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Unidad de Refugio mediante el oficio 054-2024.

- 2.20. Tal como se aprecia en el cuadro anterior, se demuestra la insuficiencia del personal por parte del Estado costarricense, además, al comparar la cantidad de personas en relación con las solicitudes recibidas, en el período 2023 cada persona cedida por ACNUR debió resolver aproximadamente 937 solicitudes en el año, mientras que ese dato correspondería a 6.931 solicitudes por resolver para cada funcionario de la Unidad de Refugio.
- 2.21. Se aclara que este ejercicio permite visualizar la diferencia en la cantidad de personal asignado y la dependencia del Estado costarricense en el ACNUR para atender el servicio; sin embargo, no considera las diferencias en las labores de cada uno. Así, por ejemplo, de las 5 personas disponibles en la Unidad de Refugio solamente dos tienen a su cargo la resolución de solicitudes, pues las otras tres tienen el puesto de conductor, oficinista y jefe.
- 2.22. Lo anterior es contrario a lo que establece el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227, la cual indica que en este caso, la DGME, debe asegurar la continuidad del servicio, debe adaptarse a los cambios y satisfacer las necesidades de los usuarios.
- 2.23. Por otra parte, en el año 2020 bajo el marco del acuerdo QAI (Quality Assurance Initiative, por sus siglas en inglés), el ACNUR elaboró un documento en el que recopiló una de serie recomendaciones como mejoras al servicio⁸, sin embargo, la CGR determinó que a la

⁸ Recopilación de recomendaciones QAI Costa Rica 2020.

fecha de este informe, la DGME no ha tomado decisión sobre las acciones a tomar respecto de dichas recomendaciones.

- 2.24. Lo descrito en los párrafos anteriores se debe a que la DGME se ha apoyado prioritariamente en la contribución del ACNUR para atender el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado, sin emprender acciones concretas que le permitan de manera independiente adaptarse a los cambios, satisfacer las necesidades de los usuarios y garantizar una prestación continua del servicio.
- 2.25. Además, no se han tomado decisiones respecto de las recomendaciones emitidas por el ACNUR, a pesar de que son recomendaciones realizadas desde el año 2020, según se comentó en párrafos anteriores, en el caso particular, el ACNUR recomendó hacer un análisis detallado de la capacidad de procesamiento, elaborar una proyección de las necesidades de personal, definir objetivos de rendimiento realistas y mecanismos estandarizados de supervisión y cumplimiento y establecer un sistema de monitoreo eficiente, sostenible, coherente y funcional para conocer la evolución de los números y el análisis de la capacidad de procesamiento, todo lo anterior, en aras de propiciar mejoras en el funcionamiento del servicio.
- 2.26. La alta dependencia en el personal cedido por el ACNUR para mantener en funcionamiento la prestación del servicio de la condición de refugiado plantea un riesgo de colapso de este servicio. Al respecto, ante un eventual cierre de operaciones de ese Organismo Internacional y con el mismo nivel de solicitudes recibidas en 2023, cada funcionario disponible en la Unidad de Refugio tendría que resolver casi siete mil solicitudes anuales.
- 2.27. Además, en función de su mandato legal, la operativización de decisiones que permitan tomar acción para fortalecer el funcionamiento de la Unidad de Refugio y el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado le permitirían a dicha Unidad adaptarse a los cambios, satisfacer las necesidades de los usuarios y garantizar la prestación continua del servicio.

La DGME no es oportuna en el desarrollo de acciones indispensables para la gestión del proceso de otorgamiento de la condición de refugiado

- 2.28. Las acciones realizadas por la Unidad de Refugio de la DGME, para la gestión del proceso para el otorgamiento de la condición de refugiado no son eficaces respecto de la oportunidad en la prestación del servicio, lo que incide en la resolución expedita y en tiempo de la solicitud de la condición de refugiado en Costa Rica, lo que no satisface la necesidad de los usuarios de obtener una resolución oportuna⁹.

⁹ De acuerdo con el oficio N.º DGUR-111-2024 del 19 de febrero de 2024 se indicó lo siguiente: “Completo el expediente se procede a realizar una evaluación técnica por parte de un Oficial de Elegibilidad donde debe constar el análisis de los hechos, la credibilidad y el fundamento jurídico, esto de acuerdo con el artículo 132 del Reglamento de Personas Refugiadas./ Una vez lista la recomendación, el caso se eleva a la Comisión de Refugio, por lo que se realizan las coordinaciones necesarias para que se incluya el caso

2.29. La CGR determinó una duración promedio de 585 días para resolver¹⁰ las 18.664 solicitudes presentadas en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2017 y el 31 de octubre de 2023, pese a que el artículo 200 de la Ley General de Migración y Extranjería, Ley N.° 8764, establece que el plazo máximo para resolver es de tres meses.

2.30. De la totalidad de esos casos contenidos en la información suministrada por la Unidad de Refugio (ver cuadro N.° 3), únicamente 2.721 casos (14.58%) fueron resueltos en menos de 90 días (3 meses), por el contrario 1.864 casos (10%) se resolvieron entre 91 y 180 días (de 3 a 6 meses); también se obtiene que 10.259 casos se resolvieron entre 366 y 1.460 días (26.68% de 366 a 730 días, 19.68% de 731 a 1.095 días y 8.60% de 1.096 a 1.460 días), inclusive 16 casos que se resolvieron luego de 2.190 días (más de 6 años).

Cuadro N.° 3

Detalle de cantidad de solicitudes resueltas entre el 1° enero de 2017 y el 31 de octubre de 2023 y los días requeridos para emitir resolución de la CVRR.

Tiempo Transcurrido	Año de la solicitud							Total	%
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
a: 0-90 días	62	53	152	261	237	1476	480	2721	14,58%
b: 91-180 días	73	253	138	28	63	820	489	1864	9,99%
c: 181-270 días	75	681	143	56	72	187	348	1562	8,37%
d: 271-365 días	48	529	114	71	100	122	104	1088	5,83%
e: 366-730 días	883	2623	301	411	675	87		4980	26,68%
f: 731-1095 días	1023	2041	233	255	121			3673	19,68%
g: 1096-1460 días	992	391	193	30				1606	8,60%
h: 1461-1825 días	489	352	119					960	5,14%
i: 1826-2190 días	124	70						194	1,04%
Más de 2190 días	16							16	0,09%
Suma total	3785	6993	1393	1112	1268	2692	1421	18 664	100%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Unidad de Refugio.

2.31. Al respecto, el ente contralor desagregó y midió los tiempos de los diferentes procesos o etapas en las que se desarrolla el servicio en la Unidad de Refugio, para identificar los hitos y los cuellos de botella que se forman. Para ello se revisó una muestra de 190 expedientes distribuidos entre 2017 y 2023¹¹, debido a que los sistemas que utiliza no contienen datos intermedios sobre las fechas en que se formalizan los diferentes procesos, ni el estado intermedio en el que se encuentran.

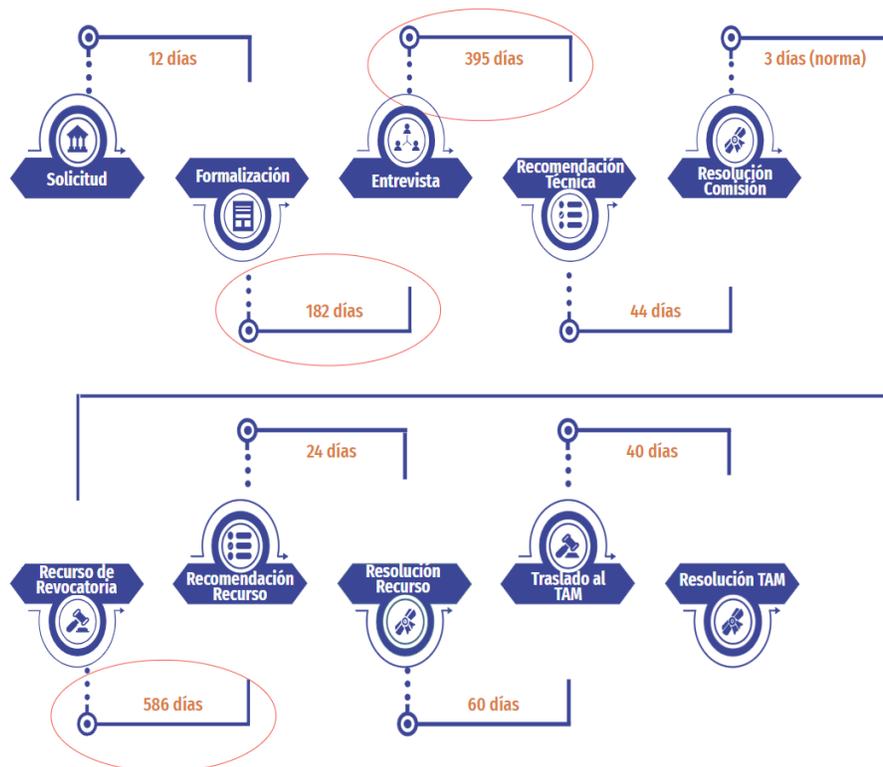
en la agenda de la próxima sesión./ Conocido el caso por la Comisión de Refugio un abogado de la Unidad de Refugio procede a emitir la resolución y a consignar los datos de la misma en el sistema SINEX.

¹⁰ Incluye la elaboración de la recomendación técnica, el análisis por parte de la Comisión de Visas Restringidas y la emisión de la resolución.

¹¹ 2017: 37 casos, 2018: 87 casos, 2019: 14 casos, 2020: 7 casos, 2021: 11 casos, 2022: 34 casos, 2023: 0 casos.

- 2.32. De acuerdo con la imagen N.º 2 , el proceso entre la formalización de la solicitud de refugio que se realiza en las oficinas de la Unidad de Refugio en La Uruca y la emisión de la resolución por parte de la CVRR es de 633 días (incluso superior al promedio general de 585 días entre esas fechas).
- 2.33. Por otra parte, la fase recursiva tiene una duración promedio de 710 días, entre la recepción del recurso de revocatoria en la CVRR y la resolución final del Tribunal Administrativo Migratorio (TAM) que resuelve el recurso de apelación correspondiente.
- 2.34. La CGR determinó como “cuello de botella” en el proceso la elaboración de la recomendación técnica por parte de la Unidad de Refugio para la CVRR de aceptar o denegar la condición de refugio, con 395 días de duración promedio. Y en el caso de la fase recursiva, la Unidad de Refugio emite una recomendación técnica sobre la forma de resolver el recurso de revocatoria en 586 días en promedio, lo que representa el tercer cuello de botella identificado.

Imagen N.º 2
Proceso de otorgamiento de la condición de refugiado duración en días



Fuente: Elaboración de la CGR con base en el análisis de tiempos realizado a la muestra de 190 casos resueltos entre 1º enero 2017 y 31 diciembre 2023.

-
- 2.35. Lo descrito, riñe con los principios fundamentales del servicio público para la satisfacción de las necesidades de los usuarios que establece el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública, además del cumplimiento de la función primordial del Subproceso de Refugiados tutelado por la Unidad de Refugio de la DGME, de recepción y procesamiento de las solicitudes de la condición de la persona refugiada atendiendo a la legislación internacional ratificada por el Estado Costarricense, que otorga seguridad jurídica y protección internacional a los solicitantes.
- 2.36. Lo expuesto anteriormente obedece a que la DGME no considera para la toma de decisiones en su gestión la información disponible de organismos internacionales sobre comportamiento de flujos migratorios particularmente de las personas en necesidad de protección internacional y la información sobre su país de origen, que le permita determinar el impacto e incidencia en Costa Rica y definir las acciones específicas para que el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado se adapte a los cambios en el entorno y a la necesidad de la población¹².
- 2.37. Incluso como se ha mencionado en párrafos de los apartados anteriores, la Administración no ha tomado decisiones respecto de las recomendaciones QAI 2020 emitidas por el ACNUR, entre esas recomendaciones resaltan el diseño de un organigrama funcional, un análisis del rendimiento y la capacidad de procesamiento de todas las fases de registro, nuevo diseño de los procesos para aumentar su eficiencia, reducir los cuellos de botella, hacer estimaciones y proyecciones de la capacidad de procesamiento a largo plazo e identificar necesidades de personal, diseñar e implementar un sistema de monitoreo eficiente, sostenible, coherente y funcional para conocer la evolución de los números y el análisis de la capacidad de procesamiento, entre otros.
- 2.38. Lo expuesto en los párrafos anteriores, ha generado que al 31 de diciembre del 2023, según datos conglomerados del Sistema Integrado de Extranjería (SINEX), la Unidad de Refugio contaba con una mora de más de 200 mil casos pendientes de analizar y resolver. Específicamente entre 2017 al 2021, los datos remitidos por la Administración, sin contar los dos últimos años (2022 y 2023) suman 103.742 solicitudes pendientes de resolver con el siguiente nivel de antigüedad:

¹² En este punto es importante mencionar que el ACNUR ha elaborado una serie de documentos como sugerencias de buenas prácticas para ser considerados por los países en sus procesos de otorgamiento de la condición de refugiado como lo son las “Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR”, “Tramitación efectiva de las solicitudes de asilo: consideraciones y prácticas” y la “Ayuda memoria y glosario sobre las modalidades de tramitación de casos, términos y conceptos aplicables a la determinación de la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR”.

Cuadro N.º 4
Detalle de la antigüedad de las solicitudes

Cantidad de Días	Cantidad Solicitudes	
f: 731-1095 días	53.913,00	51,97%
g: 1096-1460 días	10.333,00	9,96%
h: 1461-1825 días	28.867,00	27,83%
i: 1826-2190 días	9.408,00	9,07%
Más de 2190 días	1.221,00	1,18%
Suma total	103.742	100,00%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Unidad de Refugio.

2.39. El estado de mora en el que se encuentran las solicitudes de más de 200 mil personas significa esperar entre 2 y 6 años como mínimo para la obtención de una respuesta positiva o negativa a su condición migratoria, representando un estado de indefensión jurídica e inestabilidad por la falta de una respuesta oportuna, mayor vulnerabilización a las personas y limitaciones de acceso a trabajo, salud y otros servicios esenciales.

La DGME no es eficaz en prestar el servicio de forma equitativa y prioritaria a las poblaciones altamente vulnerables

- 2.40. La CGR determinó que el servicio de otorgamiento de la condición de refugiado no se presta en condiciones equitativas, priorizando la protección y atención mediante un enfoque diferenciado de las personas que requieren obtener la condición de refugio consideradas como población altamente vulnerables, es decir, que se consideren las condiciones particulares que requieren los diversos usuarios.
- 2.41. De acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Refugio, se tienen identificados nueve grupos de personas que se califican como población altamente vulnerables (PAV) a saber, población LGTBIQ, personas menores de edad en razón de su invisibilidad jurídica y altos grados de dependencia, personas con capacidades diversas, miembros de etnias minoritarias en virtud de su cultura, lenguaje, dialecto o idioma, niños, niñas y adolescentes con otras condiciones de vulnerabilidad (víctimas de violencia sexual, embarazo adolescente, en condiciones de explotación), personas víctimas de trata de personas, personas migrantes y refugiadas extra continentales, personas víctimas de violencia y crímenes durante el tránsito migratorio y mujeres víctimas de violencia sexual o basada en género, mujeres embarazadas que viajan solas.
- 2.42. No obstante, la CGR determinó que la DGME no ha operativizado la atención diferenciada de personas que califican como PAV, al respecto, se solicitó los expedientes de estas personas, sin embargo la Unidad de Refugio no pudo facilitarlos en virtud de que no los tienen clasificados ni separados.

-
- 2.43. También se comprobó que no existe un tratamiento diferenciado respecto de la oportunidad en la prestación del servicio para la población considerada como altamente vulnerable, para 38 casos clasificados como PAV (menores de edad y adultos mayores¹³) la duración promedio fue de 522 días; tampoco consta en los expedientes ni en ningún documento la aplicación de los protocolos en las poblaciones altamente vulnerables.
- 2.44. Lo anterior a pesar de que según el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública N.° 6227, la cual indica que en este caso, la DGME, debe asegurar la continuidad del servicio, debe adaptarse a los cambios y satisfacer las necesidades de los usuarios, además, que según los artículos 10° y 11° del Reglamento de personas refugiadas N.° 36831-G establecen respectivamente que debe aplicarse un enfoque diferenciado de los casos tomando en cuenta las consideraciones y necesidades específicas de los solicitantes de la condición de refugiado y debe aplicarse un enfoque de género el cual debe caracterizarse por la observancia de la realidad con base en las variables sexo, género y sus manifestaciones en un contexto geográfico, étnico e histórico determinado.
- 2.45. Las situaciones descritas se deben a que la DGME no cuenta con mecanismos formalmente establecidos que permitan la identificación de perfiles y la aplicación de la categorización de las personas clasificadas como altamente vulnerables, así como un procedimiento diferenciado para el otorgamiento de la condición de refugio para las personas identificadas como altamente vulnerables.
- 2.46. El que las personas en condiciones de alta vulnerabilidad no sean identificadas y no se les asegure la atención prioritaria y oportuna (trato diferenciado), las colocan en riesgo de ver afectada su integridad física, seguridad y bienestar entre otros aspectos que las pueden revictimizar.

El usuario no se encuentra satisfecho con la prestación del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado

- 2.47. La CGR determinó que de acuerdo con la medición de la percepción de la calidad del servicio¹⁴, la opinión de las OSC y de usuarios directos, arroja en promedio una satisfacción en nivel medio-bajo (58%), a partir de los resultados obtenidos en las siguientes dimensiones:
- Tangibles: son aspectos físicos relacionados con las instalaciones de la Unidad de Refugio en la sede de La Uruca percibidos por el usuario, tales como limpieza y modernidad, referidas a las personas, la infraestructura y los objetos.
 - Confiability: es la capacidad de la unidad de refugio para realizar con precisión el servicio de otorgamiento de la condición de refugio.
 - Capacidad de respuesta: es la disposición de la Unidad de Refugio para ayudar a las personas usuarias y asegurar la oportunidad en la prestación del servicio.

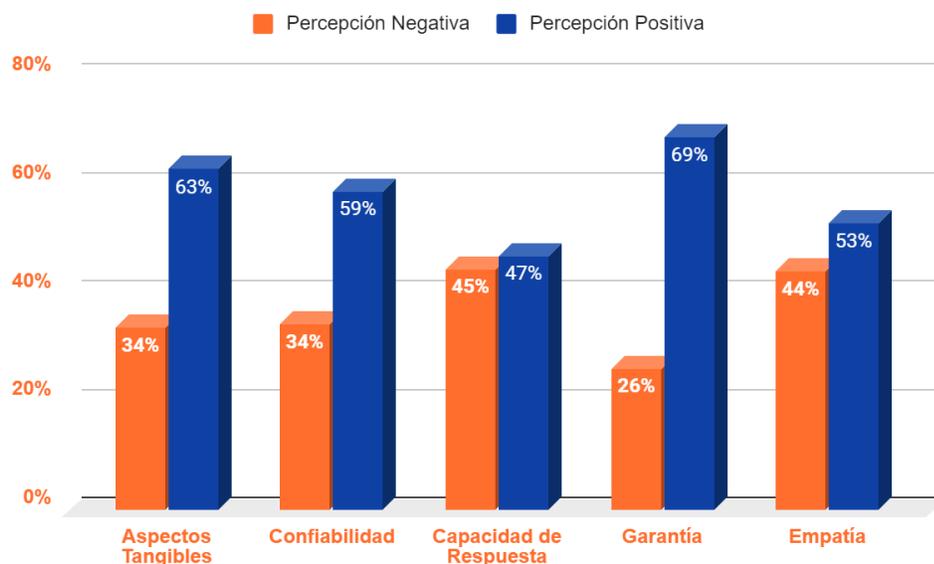
¹³ Derivado de la revisión de expedientes realizado por la CGR.

¹⁴ Herramienta suministrada por parte de la CGR a las OSC y usuarios directos del servicio.

- d. Garantía: considera el conocimiento y cortesía del personal que presta el servicio de otorgamiento de la condición de refugiado y su capacidad de inspirar confianza y seguridad en la prestación del servicio.
- e. Empatía: incluye la simpatía y la atención individualizada que el personal ofrece a los usuarios del servicio.

2.48. Como se muestra en el gráfico N.º 3, de forma individual los niveles de percepción positiva en ningún caso superan el 70% (garantía: 69%, aspectos tangibles: 63%, confiabilidad: 59%, empatía: 53%, y capacidad de respuesta: 47%), colocándose en su mayoría en el límite inferior del rango medio de satisfacción establecido (satisfacción alta: percepción superiores al 80%; satisfacción media: percepción entre el 50% y 80%; satisfacción baja: opiniones inferiores al 50%).

Gráfico N.º 2
Percepción del usuario del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado



Fuente: Elaboración de la CGR con base en los resultados del “Cuestionario para medir la percepción sobre la calidad del servicio brindado por la unidad de refugio de la DGME”

- 2.49. Particularmente, la calificación más baja (47%) corresponde a la dimensión de capacidad de respuesta que se refiere a los tiempos en los que se llevan a cabo las diferentes actividades del servicio, con un nivel de satisfacción bajo, lo que se traduce en que el servicio prestado no es oportuno, en la misma línea que los resultados presentados en los párrafos 2.28 al 2.39 de este informe.
- 2.50. Por otra parte, al desagregar las cinco dimensiones y agrupar las preguntas por temática en los diferentes aspectos, se obtiene que las calificaciones más bajas están centradas en el tiempo de respuesta que toma la DGME a través de la Unidad de Refugio para

desarrollar el servicio con un 23%, además de la cantidad de personal que brinda el servicio con un nivel del 35%, ambos aspectos con calificaciones bajas, muy por debajo del 70% usado de referencia. Se presenta detalle en el cuadro N.º 5.

Cuadro N.º 5

Detalle de nivel de satisfacción según aspectos medidos

Criterio	Aspecto	Pregunta	Promedio (%) Positivo	Grado de Satisfacción
Personal de la Unidad de Refugio	Aseo Personal	9	89%	Favorable
	Sensibilidad con los casos	30,39,40	60%	Parcial
	Respeto	18, 20	83%	Favorable
	Confianza	17,32,35,36	69%	Parcial
	Seguridad	33	65%	Parcial
	Cortesía	35,37	73%	Parcial
	Competencia y capacitación	31,38	71%	Parcial
	Recepción y simpatía	41	57%	Parcial
	Atención Uniforme y consistente	13,14, 34	53%	Parcial
	Evacuación de dudas	15,29	54%	Parcial
	Tiempo de atención	16,22,23,24,25	57%	Parcial
	Tiempo de respuesta	26,27,28	23%	Desfavorable
	Cantidad de personal para brindar el servicio	21	35%	Desfavorable
Información dentro de la UR	Comprensión de la información	10	65%	Parcial

Fuente: Elaboración de la CGR con base en los resultados del “Cuestionario para medir la percepción sobre la calidad del servicio brindado por la unidad de refugio de la DGME”

- 2.51. A pesar de que según lo establecido en la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios N.º 9158, la Administración debe de velar por la efectividad, mejoramiento continuo, innovamiento y funcionamiento de los servicios según el artículo 31 inciso 1), así como la implementación de estándares de calidad para mejorar la gestión y medir niveles de calidad existentes en los servicios (artículo 34) en procura de resguardar el derecho de los usuarios de recibir servicios en óptima calidad, efectividad, continuidad e innovación.
- 2.52. Lo expuesto en los párrafos anteriores obedece a que la Administración no cuenta con canales oficiales ni ha creado redes de trabajo que permitan la coordinación con las OSC y usuarios a fin de identificar las expectativas y necesidades de los usuarios respecto del servicio que presta. Incluso a pesar de las recomendaciones del QAI (2020) de incorporar al ACNUR y sus socios en el flujo de atención para que entreguen información al inicio del procedimiento, apoyen a la identificación temprana de vulnerables y den apoyo a las

personas iletradas para el llenado del formulario, difundir el trabajo de los socios de ACNUR (HIAS, RET, Universidad de la Salle, Fundación Mujer, etc.), que se consulte al ACNUR, sociedad civil, organizaciones de refugiados y otras incumbentes acerca de los retos y necesidades que ellos han identificado en materia de acceso a la información.

- 2.53. Tampoco se han definido los parámetros de calidad con la que se prestará el servicio de otorgamiento de la condición de refugiado, que establezca las condiciones específicas y los niveles de calidad ofrecidos, que permita a su vez evaluar si se alcanzan los niveles propuestos. Por consiguiente, no existen mediciones referentes a la calidad.
- 2.54. Por lo tanto, el que la satisfacción de los usuarios sobre el servicio esté ubicada en un nivel medio - bajo puede generar riesgos de exponerse a acudir a actividades ilegítimas relacionadas con la gestión de la solicitud de refugio.
- 2.55. Por otro lado, establecer redes de colaboración con aliados estratégicos que aporten a la Unidad de Refugio en cuanto a las necesidades y expectativas del usuario, puede incidir de forma positiva en la satisfacción sobre el servicio por parte del usuario, al tener contacto más cercano con organizaciones que puedan asesorar y dirigir a los usuarios en el proceso y el, acompañamiento de los casos.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Una vez obtenidos los resultados, con base en la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada, se concluye que la DGME no es eficaz en el otorgamiento de la condición de refugiado, ya que presenta limitaciones en cuanto al aseguramiento de la calidad (satisfacción del usuario), oportunidad, acceso, la continuidad, generación de valor público y atención de poblaciones altamente vulnerables en la prestación de dicho servicio, por lo que se requieren acciones inmediatas de mejora.
- 3.2. En la actualidad, el Estado costarricense -en la figura de la DGME- no es eficaz en la atención de la población que requiere solicitar la condición de refugiado. Esto en virtud de que ha restringido el acceso a dicho servicio por medio del establecimiento de límites en la cantidad de citas disponibles para solicitar el reconocimiento de dicha condición.
- 3.3. La prestación del servicio de la condición de refugiado por parte del Estado costarricense tiene una alta dependencia en el personal cedido por el ACNUR, lo cual plantea un riesgo de colapso de este servicio. Al respecto, ante un eventual cierre de operaciones de ese Organismo Internacional y con el mismo nivel de solicitudes recibidas en 2023, cada funcionario disponible en la Unidad de Refugio tendría que resolver casi 7 mil solicitudes anuales.
- 3.4. El ACNUR emitió desde el 2020 una serie de recomendaciones a fin de propiciar mejoras en el funcionamiento de la Unidad de Refugio y en la prestación del servicio, sin embargo, a la fecha de este informe, la DGME no ha tomado decisiones sobre las acciones a emprender en relación con dichas recomendaciones.

-
- 3.5. Además, las acciones realizadas por la Unidad de Refugio de la DGME, para la gestión del proceso para el otorgamiento de la condición de refugiado no son eficaces respecto de la oportunidad en la prestación del servicio, lo que incide en la resolución expedita y en tiempo de la solicitud de la condición de refugiado en Costa Rica por cuanto en promedio el proceso dura 585 días para emitir la resolución de las solicitudes, muy por encima de los 90 días estipulados en la ley, llegando inclusive a tener casos que sobrepasan los 6 años sin una respuesta.
 - 3.6. El servicio de otorgamiento de la condición de refugiado no prioriza la protección y atención, mediante un enfoque diferenciado, de las personas consideradas como población altamente vulnerables que requieren obtener la condición de refugiado.
 - 3.7. Finalmente, existe un desafío para la DGME para mejorar la percepción de la calidad del servicio por parte de las OSC, así como los usuarios directos, para alcanzar niveles altos de satisfacción, garantizando un proceso eficaz y satisfactorio para los solicitantes de refugio en el país, esto porque la evaluación de la percepción de calidad del servicio, tanto por parte de las OSC como de los usuarios directos, revela niveles de satisfacción en niveles medio-bajos, con un promedio del 58%, donde ninguno de las cinco dimensiones medidas superaron el 70% de calificación, con mayor énfasis en la capacidad de respuesta, el cual indica que el servicio no es oportuno.

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, Nro. 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 Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 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 MARIO ZAMORA CORDERO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Diseñar y oficializar un plan de continuidad del servicio de otorgamiento de la condición de

refugiado, tomando en consideración las limitaciones técnicas y la capacidad instalada de la Unidad de Refugio y que el acuerdo con ACNUR es finito, a fin de garantizar la ejecución continua del proceso de otorgamiento de la condición de refugiado. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor a más tardar el 29 de noviembre de 2024 una certificación que acredite el diseño y oficialización del plan de continuidad. Ver párrafos del 2.16 al 2.27 de este informe.

- 4.5. Analizar y tomar decisiones respecto de las recomendaciones contenidas en el documento “Recopilación de recomendaciones QAI Costa Rica 2020”, y cuando corresponda establecer los responsables y los plazos para su operativización, a fin de propiciar que la Dirección General de Migración y Extranjería ejecute el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado de forma independiente, adaptándose a los cambios y satisfaciendo las necesidades de los usuarios. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor a más tardar el 29 de noviembre de 2024 una certificación que acredite el análisis y las decisiones tomadas en función de las recomendaciones “QAI Costa Rica 2020”, así como el establecimiento de los responsables y los plazos para su operativización. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor a más tardar el 27 de septiembre de 2024 una certificación que acredite el análisis y las decisiones tomadas respecto de las recomendaciones contenidas en el documento “Recopilación de recomendaciones QAI Costa Rica 2020”, así como el establecimiento de los responsables y los plazos para la operativización. Ver párrafos del 2.16 al 2.27 de este informe.

A MARTA VINDAS GONZÁLEZ, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA GENERAL DE MIGRACIÓN A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.6. Definir e implementar acciones inmediatas para que el acceso al servicio de otorgamiento de la condición de refugiado se encuentre conforme con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, instrumentos jurídicos que constituyen el marco para brindar protección a las personas que solicitan refugio. Ver párrafos del 2.1 al 2.15 de este informe. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor:
- a) A más tardar al 16 de agosto de 2024 una certificación que acredite la definición de las acciones para que el acceso al servicio de otorgamiento de la condición de refugiado se encuentre conforme con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

 - b) A más tardar al 27 de septiembre de 2024 una certificación que acredite la implementación de las acciones.

-
- 4.7. Ajustar, oficializar e implementar el procedimiento para el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado que incluya la etapa de acceso al servicio y recepción de la solicitud de refugio, de conformidad con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que considere aspectos mínimos como los establecidos en las “Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR”, “ Tramitación efectiva de las solicitudes de asilo: consideraciones y prácticas” y, la “Ayuda memoria y glosario sobre las modalidades de tramitación de casos, términos y conceptos aplicables a la determinación de la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR”. Ver párrafos del 2.1 al 2.15 de este informe. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor:
- a) A más tardar el 13 de diciembre de 2024 una certificación que acredite el ajuste y oficialización del procedimiento para el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado, que incluya la etapa de acceso al servicio y recepción de la solicitud de refugio.
 - b) A más tardar el 31 de enero de 2025 una certificación que acredite la implementación del procedimiento, en lo que corresponde a la etapa de acceso al servicio y recepción de la solicitud.
- 4.8. Definir e implementar acciones inmediatas que permitan resolver oportunamente las solicitudes del proceso de otorgamiento de la condición de refugiado, aplicando reglas de la ciencia o de la técnica y las buenas prácticas, que considere la información disponible generada por los organismos internacionales sobre el comportamiento de los flujos migratorios, particularmente de las personas en necesidad de protección internacional y la información sobre su país de origen, así como las herramientas técnicas. Ver párrafos del 2.28 al 2.39 de este informe. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor:
- a) A más tardar el 16 de agosto de 2024 una certificación que acredite la definición de las acciones.
 - b) A más tardar el 15 de noviembre de 2024 una certificación que acredite la implementación de las acciones.
- 4.9. Diseñar, formalizar e implementar una metodología para el análisis sobre el comportamiento de los flujos migratorios, particularmente de las personas en necesidad de protección internacional y la información sobre su país de origen que impacten la gestión de la Dirección General de Migración y Extranjería en el proceso de otorgamiento de la condición de refugiado, que incluya al menos la fuentes de información, el proceso de análisis, la forma de toma de decisiones, la periodicidad. Ver párrafos del 2.28 al 2.39 de este informe. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor:
- a) A más tardar el 17 de enero de 2025 una certificación que acredite el diseño y formalización de la metodología.

- b) A más tardar el 28 de febrero de 2025 una certificación que acredite la implementación de la metodología.
- 4.10. Diseñar, formalizar e implementar un procedimiento diferenciado de otorgamiento de la condición de refugio para las personas identificadas como altamente vulnerables que considere como mínimo los aspectos señalados en los “Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad”, que incluya al menos un protocolo que permita identificar y categorizar a las personas usuarias que se encuentren en condición de alta vulnerabilidad que incluya las nueve categorías establecidas por la Unidad de Refugio, mecanismos de referencia, la ruta crítica de protección y asistencia (atención prioritaria, características de la formalización de la solicitud, de la entrevista, de la resolución, así como acciones que permitan la oportunidad en la resolución de la solicitud, salvaguardar la integridad, seguridad, y bienestar de la población altamente vulnerable que requiere del otorgamiento de la condición de refugiado. Ver párrafos del 2.40 al 2.46 de este informe. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor:
- a) A más tardar el 13 de diciembre de 2024, una certificación que acredite el diseño y la formalización del procedimiento.
- b) A más tardar el 31 de enero de 2025, una certificación que acredite la implementación del procedimiento.
- 4.11. Diseñar, oficializar e implementar un instrumento de medición de calidad del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado y establezca su periodicidad de aplicación a fin de que sus resultados sean insumo y permitan anticipar las necesidades del usuario. Para ello identifique los criterios, objetivos y parámetros de calidad del servicio considerando el criterio de las Organizaciones de la Sociedad Civil relacionadas con la temática de refugio. Ver párrafos del 2.47 al 2.55 de este informe. Para cumplir con esta disposición, remitir a la Contraloría General:
- a) A más tardar el 14 de marzo de 2025 una certificación que acredite que identificó los criterios, objetivos y parámetros de calidad del servicio considerando el criterio de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- b) A más tardar el 16 de mayo de 2025 una certificación que acredite el diseño y oficialización del instrumento de medición de calidad del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado y se estableció la periodicidad de aplicación.
- c) A más tardar el 18 de julio de 2025 una certificación que acredite la Implementación del instrumento de medición de calidad del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado.

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de Área

Mari Trini Vargas Álvarez
Asistente Técnico

Silvia Barrientos Álvarez
Coordinador(a)

Róger Larios Martínez
Colaborador

Alexánder Loaiza Rojas
Colaborador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

ANEXO 1

GLOSARIO

Término ¹⁵	Concepto
ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados, es una organización internacional que se dedica a salvar vidas, salvaguardar derechos y construir un mejor futuro para las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares debido a conflictos y persecuciones ¹⁶
Apelación	Acción de recurrir ante el Tribunal Administrativo Migratorio las decisiones de denegatoria de las solicitudes de refugio tomadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio
Capacidad de respuesta ¹⁷	“Disposición y voluntad para ayudar a los usuarios y proporcionar un servicio rápido.”
Cobertura	Cantidad o porcentaje abarcado por una cosa o una actividad.
Confiabilidad	Habilidad para realizar el servicio promedio de forma confiable
Demanda	Es la solicitud para adquirir algo, en este caso sería la cantidad de personas que requieren del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado en Costa Rica.
Equidad	Acceso de las personas a la igualdad de oportunidades y al desarrollo de las capacidades básicas, para mejorar sus niveles de bienestar.
Oportunidad	Prestación del servicio de manera expedita, en tiempo y cuando conviene.
Persona migrante ¹⁸	Toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales

¹⁵ Todos los conceptos que no cuentan con referencia específica, fueron tomados del Diccionario de la Real Academia Española.

¹⁶ Tomado de la página web del ACNUR <https://www.acnur.org/acerca-de-acnur>

¹⁷ Montaña, J. & Ramírez, H. (2002). Evaluación de la calidad de los servicios públicos domiciliarios. Revista Colombiana de Marketing, vol. 3, número 5, p.50

¹⁸ Tomado de la página WEB de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) <https://www.iom.int/es/definicion-de-la-oim-del-termino-migrante>

Persona Refugiada ¹⁹	Toda persona extranjera a quien la Comisión de Visa Restringidas y Refugio le reconoce tal condición, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un determinado grupo social, u opiniones políticas, que se encuentre fuera del país de su nacionalidad o de residencia y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o por causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
Poblaciones altamente vulnerables ²⁰	Grupos de la población que por distintos motivos, tienen una menor capacidad para prevenir, resistir y sobreponerse a un impacto que los sitúa en una situación de riesgo (menor resiliencia) o para aprovechar las oportunidades y mantener o mejorar sus condiciones de bienestar.
Población potencial ²¹	Está definida como la que es afectada por las deficientes condiciones de bienestar de los migrantes y por ende, requiere que el mecanismo de coordinación resulte en los bienes y servicios que brinden los operadores de la política migratoria, en este caso sería la población que requiere del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado en Costa Rica
Población objetivo ²²	Está dada por los subgrupos de población que es posible atender
Población efectiva	Población a la que llegan los servicios de la población programada (estimada), es decir, es la población que recibió el servicio de otorgamiento de la condición de refugiado en Costa Rica.

¹⁹ Artículo 4, Reglamento de Personas Refugiadas N.º 36831-G.

²⁰ La vulnerabilidad social y sus desafíos, una mirada desde América Latina, CEPAL.

²¹ Tomado de la página WEB
https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/Nota_Poblacion_Potencial_Objeto.pdf

²² Tomado de la página WEB
https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/Nota_Poblacion_Potencial_Objeto.pdf