

**Al contestar refiérase
al oficio N.º 16966**

24 de setiembre del 2025
DFOE-GOB-0407

Señora
Cinthya Díaz Briceño
Jefe del Área
Comisiones Legislativas IV
Asamblea Legislativa
cdb@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “CIERRE DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA DE COSTA RICA Y REORDENAMIENTO DE SUS COMPETENCIAS DESCONCENTRADAS”, expediente legislativo N.º 24.719

Mediante oficio N.º AL-CE23167-0130-2025 de 17 de junio de 2025, se convoca a audiencia para recibir la asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Cierre del Ministerio de Gobernación y Policía de Costa Rica y Reordenamiento de sus Competencias Desconcentradas”, tramitado mediante el expediente legislativo N.º 24719. En fecha 18 de setiembre del año en curso se realizó la audiencia indicada, y se acordó remitir por escrito las observaciones brindadas durante la sesión por parte del Órgano Contralor, las cuales se exponen de seguido.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

Según la exposición de motivos, el proyecto de ley tiene como objetivo fundamental suprimir el Ministerio de Gobernación y Policía como cartera ministerial del Poder Ejecutivo vía derogatoria del artículo 23 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública.

Igualmente, propone trasladar la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) y sus competencias al Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) como órgano con desconcentración mínima. La Imprenta Nacional al Ministerio de la Presidencia como órgano de desconcentración mínima. Por su parte, la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), se trasladaría como órgano con desconcentración mínima y el Tribunal Administrativo Migratorio como órgano con desconcentración máxima, ambos al Ministerio de Seguridad Pública.

El proyecto suprime la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional cuyas competencias son asumidas por la Dirección General de la Imprenta Nacional, y a la Junta Administrativa de la DGME cuyas competencias son asumidas por la Dirección General de Migración y Extranjería y el MSP. La DGME y la Imprenta Nacional tendrán consejos de consulta y asesoría en la especialidad del órgano, dependientes del director general respectivo.

Asimismo, el proyecto plantea el traslado de la Oficina de Control y Propaganda al Ministerio de Justicia y Paz. De igual forma; traslada competencias que la Ley N.º 276, Ley de Aguas, del 27 de agosto de 1942 y sus reformas deposita en Gobernación y Policía, para que sean ejercidas por el Ministerio de Ambiente y Energía, y traslada al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, algunas competencias de Gobernación y Policía recogidas en la Ley N.º 9221, Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de uso y Aprovechamiento Territorial del 27 de marzo de 2014 y sus reformas.

Por su parte, se plantean algunas regulaciones presupuestarias, como por ejemplo que los ingresos que produzcan al Estado la Imprenta Nacional se ingresarán en el Sistema de Cuentas del Sector Público, los cuales a su vez deberán ser incorporados al presupuesto de la República, por lo que ya no ingresan en una cuenta especial en un Banco del Estado a nombre de la Junta.

Además, el Ministerio de Hacienda incluirá anualmente en el presupuesto del Mideplan, una partida equivalente al dos por ciento del estimado del impuesto sobre la renta de ese período, destinado exclusivamente para las organizaciones de desarrollo comunal. Ese porcentaje se dividirá en dos partidas, una para el fondo por girar y otra correspondiente para el fondo de proyectos; la distribución de dichas partidas se establecerá por la vía reglamentaria.

Aunado a lo anterior, el proyecto faculta a Dinadeco para recibir y administrar, mediante un fideicomiso, los recursos que Mideplan le transfiera para establecer un programa de financiamiento no reembolsable a las organizaciones de desarrollo comunales, en proyectos productivos que generen bienestar a las poblaciones.

Por último, en los transitorios del proyecto se otorga un año a las instituciones para regular la transición de competencias del Ministerio de Gobernación y Policía, sus activos, pasivos, contratos, procesos judiciales, recurso humano, así como para establecer los ajustes en los registros y la elaboración de propuestas de reorganización institucional ante Mideplan.

II. Análisis del texto de proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo cual aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, al ser competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Considerando el objetivo final pretendido por el presente proyecto de ley, el Órgano Contralor estima de manera positiva lo propuesto por el legislador, por cuanto es congruente con lo manifestado desde hace algunos años en diferentes Memorias Anuales. Particularmente, en el sentido de evitar la amplitud, dispersión y fragmentación de la organización pública que provoca entre otros, duplicidad de fines y funciones en los distintos componentes de un mismo aparato institucional, desgaste por ineficiencias, altos costos de operación, fricción y competencia innecesaria entre las entidades para la atención de un mismo fin y, limitación respecto a la rendición de cuentas y de dirección institucional¹.

Sin perjuicio de ello, es importante señalar que un principio cardinal de una verdadera reforma del Estado pasa por generar agilidad y eficiencia en el Sector Público y así mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía y activar también la gestión ciudadana. Se relaciona con la visión integral y sistémica de las competencias, fines, actores, recursos, normas y procesos de forma que no hayan instancias intermedias que obstaculicen un servicio público eficiente.

Así, en la reforma del Estado, y en reformas particulares a sectores, los esfuerzos no deben limitarse a rediseñar estructuras sino que deben abordar también los procesos y competencias, la eficiencia de la gestión, la gestión para resultados, el enfoque ágil, la gobernanza y las interrelaciones entre actores públicos y los privados, dentro de los múltiples aspectos por considerar².

En ese contexto las transformaciones institucionales que plantea el contenido del proyecto no parecen coincidir con lo antes mencionado, sin embargo, se observa una propuesta que podría aportar organización y simplicidad al aparato estatal.

Ahora bien, a efectos de efectuar un abordaje integral y ordenado de las diversas reformas planteadas en el proyecto de ley, seguidamente se detallan las observaciones del Órgano Contralor.

¹ Ver Memoria Anual 2002. La organización de la Administración Pública: contribución a un debate nacional necesario, pp. 3-12 y Memoria Anual 2011, Reflexiones sobre el diseño institucional del Estado Costarricense, pp. 17-30.

² Oficio 14412 (DFOE-SOS-0375) del 2 septiembre de 2022.

a) Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería

El proyecto de ley elimina a la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) (art. 4 proyecto), para establecer a la Dirección General como órgano de **desconcentración mínima** del Ministerio de Seguridad Pública (art. 17 del proyecto), **transfiriendo a esa Dirección su personalidad jurídica instrumental**, pudiendo delegar el Ministro en dicha Dirección la firma de aquellos actos que considere pertinentes de acuerdo a la ley. Igualmente la Dirección asume las atribuciones financieras y presupuestarias que antes eran asumidas por la Junta.

La reforma indicada, en opinión del Órgano Contralor, es congruente con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central N.º 9524 del 7 de marzo del 2018, por lo que el proceso presupuestario de la DGME se mantendría ajustado a dicho cuerpo normativo, lo cual se considera adecuado para asegurar que el presupuesto sea un hito o herramienta de control del Ministerio sobre sus órganos desconcentrados y que la Asamblea Legislativa pueda realizar una aprobación integral de los recursos asignados a los sujetos de la administración central.

Por otra parte el artículo 17 del proyecto, que reforma el artículo 9 de la Ley N.º 8764, Ley General de Migración y Extranjería, del 19 de agosto de 2009 y sus reformas; establece al Consejo Nacional de Migración y Extranjería como un **consejo consultivo y asesor** del Poder Ejecutivo y de la Dirección General de Migración y Extranjería. Pero, de la misma manera en el artículo 4 del proyecto de ley se indica que la DGME tendrá un consejo de consulta y asesoría en la especialidad del órgano, dependiente del director general respectivo. Además, se dispone que el funcionamiento y conformación de ese consejo se regulará vía decreto ejecutivo.

Lo anterior no sólo carece de regulación sobre cómo serían las interrelaciones funcionales entre ambos consejos, pero principalmente podría generar duplicidades entre el Consejo Nacional de Migración y Extranjería, vigente en la actual Ley N.º 8764, y el consejo consultivo propuesto en el proyecto de ley para la DGME.

Asimismo, no se establecen mayores regulaciones en torno al objetivo concreto que este órgano consultivo y asesor deberá cumplir, tampoco se detalla cuáles son los sectores que representan, cuál es el criterio y el mecanismo de determinación de esa representación, ni la forma de control sobre sus actuaciones.

Debe valorarse también la presencia de representación de la Defensoría de los Habitantes en dicho órgano consultivo del Poder Ejecutivo; siendo que la Defensoría está adscrita al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio y sus actividades están circunscritas al control de legalidad de la administración pública, de conformidad con la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República N.º 7319, lo cual podría entrar en colisión con las funciones de asesoría al Poder Ejecutivo que el proyecto intenta adscribirle, desde el seno de dicho órgano.

Por otra parte, el artículo 17 del proyecto de ley adiciona un inciso 37) al artículo 13 de la Ley N.º 8764, para que se lea así:

*“37) El Ministro de Seguridad Pública podrá autorizar a la Dirección General de Migración y Extranjería **la recepción de donaciones de entes públicos o privados, nacionales o extranjeros, y la contratación de personal; así como autorizar la adquisición de bienes y servicios, y suscribir los contratos** respectivos para el cumplimiento de los fines de la Dirección General, de conformidad con la presente ley; cumpliendo los parámetros y lineamientos del Sistema de Cuentas del Sector Público y el manejo eficiente de la liquidez”. (El destacado no es del original).*

En este caso, resulta importante la valoración de la disminución la personalidad jurídica instrumental a la DGME a partir de lo planteado por el artículo 17 del proyecto, por cuanto el Ministro de Seguridad Pública quedaría facultado para suscribir fideicomisos, autorizar a la Dirección para la recepción de donaciones de entes públicos o privados, nacionales o extranjeros, así como la contratación de personal, autorizar la adquisición de bienes y servicios y la suscripción de los contratos respectivos que se requieran para el cumplimiento de los fines de la DGME, aspectos que actualmente forman parte de la personalidad jurídica instrumental que ostenta la Junta respectiva.

Lo anterior, además, considerando que los cargos de Director y Subdirector de la DGME serían ocupados por funcionarios de confianza, de libre nombramiento y remoción por parte del jerarca del Ministerio de Seguridad Pública.

En este último aspecto, el Órgano Contralor advierte de la oportunidad para que el proyecto de ley permita la sujeción de este cargo al principio estatutario de idoneidad comprobada, en atención a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia y conforme a procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia; de conformidad con los artículos 191 y 192 constitucionales y el artículo 17 inciso b) de la Ley Marco de Empleo Público N.º 10159.

Además, en relación con lo propuesto en el artículo 17 del proyecto de ley, se considera valorar que el régimen de donaciones esté debidamente regulado también considerando los artículos 75 de la Ley N.º 9986, y 96 ter de la Ley 8131, respectivamente, de la misma forma en que así se regula para la Imprenta Nacional en el artículo 10 del proyecto.

Finalmente, se quiere dejar claridad que el artículo 28 del proyecto de ley, al derogar el artículo 83 de la Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (Conatt) N.º 9095, elimina en consecuencia la facultad de la Contraloría General descrita en dicha norma de fiscalizar el manejo económico y la inversión de los fondos de la Junta Administrativa de la DGME, aspecto lógico debido a que este órgano colegiado se elimina. Sin embargo, dicha derogatoria no altera en ninguna medida las competencias constitucionales y legales a cargo del Órgano Contralor para fiscalizar a la DGME y los recursos que tiene a cargo.

b) Imprenta Nacional

El proyecto de ley elimina a la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (art. 4 proyecto), para dejar a la Dirección General de la Imprenta como órgano de desconcentración mínima del Ministerio de la Presidencia (art. 10 del proyecto), y trasladando a esta su personalidad jurídica instrumental (erróneamente consignado como “personería” jurídica instrumental), pudiendo delegar el jerarca ministerial en dicha Dirección la firma de aquellos actos que considere pertinentes de acuerdo a la ley. Igualmente la Dirección asume las atribuciones financieras y presupuestarias que antes eran asumidas por la Junta. El órgano está sujeto a órdenes, instrucciones o circulares del superior jerarca. Sus recursos presupuestarios serán autorizados por el Ministro.

Se observa un cambio significativo en la naturaleza jurídica del órgano que requiere una valoración particular por parte del legislador ya que el proyecto propone modificar el grado de la desconcentración de la Imprenta Nacional, pasándola de máxima a mínima (artículo 10 del proyecto). Este tipo de desconcentración implica que el órgano estará en adelante sujeto a órdenes, instrucciones o circulares del superior jerarca, generando mayor peso y poder a cargo del Ministerio de la Presidencia. Aspecto que debe ser contrastado con el hecho de que el cargo de Director General es un nombramiento de confianza, por tanto, de libre nombramiento y remoción (artículo 10 del proyecto que modifica el artículo 4 Ley N.º5394, Ley de Creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, del 05 de noviembre de 1973, y sus reformas).

Nuevamente, el Órgano Contralor sugiere la importancia de que dicho cargo se realice de conformidad con el principio estatutario de idoneidad comprobada, en atención a principios de mérito, capacidad, competencia, excelencia y conforme a procedimientos que garanticen publicidad y concurrencia; de conformidad con los artículos 191 y 192 constitucionales y el artículo 15 y concordantes de la Ley Marco de Empleo Público N.º 10159.

Además, se reiteran dos observaciones realizadas en el apartado anterior. La primera es que para la Imprenta Nacional al igual que para la DGME, en el artículo 4 del proyecto propone la creación de un consejo de consulta y asesoría en la especialidad del órgano, dependientes del director general, cuyo funcionamiento y conformación se regularía vía decreto ejecutivo. Según se indicó, el proyecto carece de regulaciones en torno al objetivo concreto que este órgano consultivo y asesor deberá cumplir, tampoco se detalla cuáles son los sectores que representan, cuál es el criterio y el mecanismo de determinación de esa representación, ni la forma de control sobre sus actuaciones.

En segundo lugar, respecto de la derogatoria del artículo 8 de la Ley de Creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional N.º5394, incorporada en el artículo 26 del proyecto de ley; tal como se indicó para la DGME dicha propuesta no eliminaría en las competencias de fiscalización superior a cargo de la Contraloría General sobre la Imprenta Nacional.

Asimismo, en criterio del Órgano Contralor, la adscripción de la Imprenta Nacional como órgano desconcentrado mínimo del Ministerio de la Presidencia no guarda relación con las funciones constitucionales esenciales de la Imprenta, derivado del artículo 129 constitucional, cual es dar publicidad a las normas. En efecto, la Procuraduría General de la República ha indicado que:

*“La publicación determina la entrada en vigencia de la norma, sea porque ésta rige a partir de su publicación, sea a partir del día que ella designe o bien diez días después de esa publicación, conforme lo dispuesto en el numeral 129 de la Constitución y 7 del Código Civil. Pero, además, la publicidad tiene como objeto dar autenticidad al texto de la norma: se presume, presunción iuris tantum que el texto de la norma es el que ha sido reproducido en La Gaceta”.*³

Es decir, la Imprenta Nacional desarrolla el principio de publicidad como un pilar esencial del Estado de Derecho. Así, en la medida en que una norma jurídica pretenda regular la conducta de los administrados, resulta imperativo que sea dada a conocer a quienes está destinada. Máxime cuando éstos no han participado en su elaboración. El medio para hacer efectiva la publicidad de la norma es la publicación.

En ese sentido, tal y como se indicó en la audiencia del pasado 18 de septiembre del año en curso, la Contraloría General sugiere valorar alternativas de traslado de la Imprenta Nacional hacia otros sujetos públicos dentro de la estructura del Estado con funciones más afines a las de esta institución dada su relevancia para el cumplimiento del principio de seguridad jurídica.

c) Reformas a la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) N.º3859

Antes de entrar al análisis de las reformas que el proyecto de ley plantea a la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) N.º 3859, del 07 de abril de 1967 y sus reformas, es importante conocer la naturaleza jurídica de las asociaciones de desarrollo de la comunidad y sus funciones.

En primer lugar, debe indicarse que las asociaciones de desarrollo comunal son entidades de derecho privado. Lo anterior significa que dichas organizaciones son personas jurídicas de naturaleza privada, y por ende, sometidas al régimen de derecho privado.⁴

Desde su concepción original legislativa, resalta la importancia de dotar de protagonismo a las asociaciones de desarrollo comunal que vendrían a coadyuvar, colaborar y realizar esfuerzos conjuntamente con el Estado y demás órganos o entes públicos para la consecución de fines de desarrollo económico y social, de conformidad

³ Dictamen N.º C-239-2009 PGR

⁴ Ver Dictamen de la Procuraduría General de la República C-111-99 del 02 de junio de 1999, Dictamen C-336-2011; Dictamen N.º C-014-99. En igual sentido, oficio del Órgano Contralor N.º 18604 (DCA-2952) de 1 de noviembre de 2022, así como las sentencias de la Sala Constitucional números: 3393-1992, 6228-1996, 2222-1998, 714-2001, 12187-2001 y 1057-2003.

con los artículos 14 y 15 de la Ley 3859 y los artículos 11 y 12 del Decreto Ejecutivo n.º 26935-G *“Reglamento a la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad”*.

Este protagonismo de las comunidades de desarrollo es patente en los principios y objetivos que la Ley N.º 3859 deposita en Dinadeco, Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Conadeco) y en las comunidades, como se indican en el artículo 3 incisos b), c) y f) así como el artículo 6, párrafo segundo y artículo 15, referentes al aseguramiento de una participación y organización activa de las poblaciones y comunidades del país en la solución de sus problemas económicos y sociales.

Desde el punto de vista de hacienda pública, se hace la observación por parte de Órgano Contralor relacionado con el artículo 18 del proyecto, el cual reforma el artículo 1 de la Ley N.º 3859, para facultar a Dinadeco de recibir y administrar, mediante fideicomiso los recursos que Mideplan le transfiera para establecer un programa de financiamiento no reembolsable a las organizaciones de desarrollo comunales, en proyectos productivos que generen bienestar a las poblaciones. Para los efectos anteriores, se plantea que el jerarca de Mideplan podrá suscribir un contrato de fideicomiso con un Banco del Sistema Bancario Nacional para la firma de actos y contratos que considere pertinentes a efectos de alcanzar mayor celeridad en la tramitación de los procedimientos, cumpliendo con los lineamientos del Sistema de Cuentas del Sector Público y procurando un manejo eficiente de la liquidez.

Al respecto, desde el 2016⁵; la Contraloría General ha insistido en la importancia de realizar análisis técnicos, económicos y jurídicos, previos a la selección respectiva, sobre los mecanismos de financiamiento a los que se acude, con el fin de que permitan identificar y valorar los costos y beneficios de su uso en la solución del fin público que se persigue, y en este sentido, de que toda creación de fideicomisos públicos obedezca realmente a que es la figura más adecuada para la mejor satisfacción del interés público. Análisis que se debe efectuar en esta oportunidad, de forma tal que exista una seguridad razonable sobre la conveniencia y oportunidad de crear o facultar el uso de un fideicomiso.

Para poder realizar dicho análisis, se sugiere considerar en las discusiones legislativas, al menos los siguientes criterios: ¿Qué necesidad se requiere solventar con la iniciativa? ¿El esquema jurídico que se propone es el que mejor se adapta a los fines pretendidos? ¿Se han analizado otras opciones que puedan dar una mejor solución a la necesidad pública que se pretende satisfacer? ¿Existen los recursos económicos suficientes para cubrir los gastos asociados al contrato de fideicomiso que se pretende crear? ¿Se contemplaron gastos como las erogaciones a las unidades de apoyo y comités de vigilancia, el costo administrativo de las remuneraciones y otros, en los que incurre el fideicomitente para la atención de asuntos relacionados con el fideicomiso y los costos financieros derivados de las fuentes de financiamiento utilizadas? ¿tiene capacidad la institución como futuro fideicomitente de manejar las relaciones con múltiples agentes? ¿tiene la institución capacidad de ejercer un control eficiente en pro del cumplimiento de los objetivos del fideicomiso?

⁵ Ver informe N.º DFOE-EC-OS-001-2016.

De igual forma, al recurrir a instrumentos como los fideicomisos, la administración pública está en obligación de asegurar la atención de los objetivos establecidos en el contrato y que la figura del fideicomiso público no se utilice para evadir los controles legales, financieros, presupuestarios o de la contratación pública que existan sobre la Administración que lo constituye, ni para generar una estructura paralela para el cumplimiento de su actividad ordinaria, así como en todos los casos observar las autorizaciones que el ordenamiento jurídico disponga; todo ello de conformidad con el artículo 79 de la Ley General de Contratación Pública, N.º 9986.

d) Tribunal Administrativo Migratorio (TAM)

La Ley General de Migración y Extranjería N.º 8764, creó en el capítulo VI al Tribunal Administrativo Migratorio (TAM) como un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones.

Es el órgano competente para conocer y resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones finales dictadas por la DGME, en materia migratoria, y contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio. De igual forma, conoce en apelación de las medidas cautelares impuestas a personas extranjeras por parte de la Dirección General para garantizar el resultado de los procedimientos administrativos migratorios. El TAM tiene competencia en todo el país y agota la vía administrativa. Está integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados por el Consejo Nacional de Migración previo concurso público de antecedentes.

El artículo 17 del proyecto de ley propone modificar el artículo 25 de la Ley N.º 8764, Ley General de Migración y Extranjería; para que el Tribunal Administrativo Migratorio sea un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Seguridad Pública y deje de ser parte del MGP como órgano desconcentrado. No se observan cambios en el alcance de la desconcentración misma.

En opinión del Órgano Contralor, la adscripción de dicho Tribunal al Ministerio de Seguridad Pública guarda conexidad de propósitos y cometidos, siendo que la materia migratoria tiene relación con temas de seguridad ciudadana, y se liga con uno de los objetivos del Ministerio de Seguridad Pública de preservar y mantener la soberanía nacional; coadyuvar en el fortalecimiento del principio de la legalidad mediante el respeto y acatamiento generales de la Constitución Política y las leyes; así como velar por la seguridad, tranquilidad y el orden público en el país⁶. Además, el proyecto propone que la propia DGME esté también adscrita al Ministerio de Seguridad Pública.

Finalmente, debe considerarse la capacidad de recurso humano y de gestión del TAM para asumir las funciones de jurisdicción por la vía recursiva que el artículo 17 del proyecto de ley dispone a través de las reformas a los artículos 29 y 118 de la Ley 8764; en relación con las resoluciones de “inadmisibilidad, impertinentes, extemporáneas y

⁶ Artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública N.º 5482 y artículo 1 de Ley General de Policía N.º 7410.

rechazos de plano”, emitidas por la Unidad de Refugio que den por concluido el proceso de otorgamiento de condición de refugio. Este cambio ampliaría las competencias del Tribunal, teniendo que conocer en revocatoria dichas resoluciones sin que exista una valoración de su capacidad instalada para manejar el volumen de casos, y de cómo ello podría alargar aún más los tiempos de resolución para las personas solicitantes de refugio.

Sobre el particular, la Contraloría General señaló una serie de limitaciones de la DGME en relación con la gestión del otorgamiento de la condición de refugio, identificando cerca de 200.000 solicitudes pendientes de resolver a mayo de 2024, con tiempos de espera entre dos y seis años para obtener respuesta al trámite. Asimismo, se identificaron riesgos importantes para la continuidad del servicio por una alta dependencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), donde el 80% del personal asignado en la DGME para la prestación del servicio es cedido temporalmente y de manera gratuita por el ACNUR⁷.

e) Sistema de Control Interno, superposición de cargos de jefaturas en unidades de auditoría interna, y ampliación del universo auditable

El proyecto de ley, en sus disposiciones transitorias, introduce una serie de acciones que deberán ejecutarse para implementar los cambios dispuestos, entre ellas se encuentra el traslado y reubicación de personal de los órganos y departamentos (transitorios I y II).

Sobre el particular, resulta importante señalar que las reformas propuestas por el proyecto de ley a las diferentes leyes, al momento de trasladar algunas competencias y funcionarios del Ministerio de Gobernación y Policía al Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de la Presidencia y Mideplan, no consideran acciones frente a la superposición de auditorías internas que implicaría el traslado de los cargos de auditor y subauditor de la DGME al Ministerio de Seguridad Pública, así como los de la Imprenta Nacional al Ministerio de la Presidencia.

La Ley General de Control Interno N.º 8292 y las Normas de Control Interno, establecen un régimen especial para la actividad de la auditoría interna, del cual es notorio el papel fundamental y trascendental de éstas en el Sistema de Control Interno de cada institución. Además, en conjunto con la Ley Orgánica de la Contraloría General dispone un principio de inamovilidad en favor de los cargos de auditor y subauditor internos, en aras de que la función de control esté resguardada y que no sufra acciones que le causen menoscabo o la afecten negativamente. En ese tanto, la decisión de las medidas que procedan para solucionar la superposición de personas en un mismo cargo de esta naturaleza, es un tema relevante que requiere una solución desde el propio proyecto de ley.

⁷ Informe de auditoría sobre la eficacia de la Dirección General de Migración y Extranjería en la gestión del otorgamiento de la condición de refugio N.º DFOE-GOB-IAD-00003-2024, del 10 de mayo de 2024.

De igual forma, el traslado de competencias anteriormente ejercidas por el MGP ampliará sin lugar a dudas el universo auditable de cada unidad de auditoría interna en quien se hace recaer las atribuciones que tenía esa cartera ministerial, por lo que también deberá valorarse su impacto en el tamaño y capacidad de gestión de esas auditorías. Dicha valoración resulta importante, a efectos de no debilitar las capacidades internas de prevención, identificación de riesgos, formulación de recomendaciones y verificación de mejoras, que podrían reducir significativamente la efectividad del control institucional.

Debe considerarse que el proyecto de ley en los Transitorios I y II refieren al esquema de traslado y reubicación de plazas. El proyecto de ley plantea el traslado de personal de la Administración central del Ministerio de Gobernación y Policía, la DGME y el Tribunal Administrativo Migratorio al Ministerio de Seguridad Pública, de igual forma plantea el traslado de Dinadeco al Mideplan.

En el caso del MSP, dicha integración de personal implicaría para la unidad de auditoría interna de ese Ministerio la planificación y ejecución de acciones para auditar recursos por al menos 45.342,08 millones de colones y 958 funcionarios adicionales. Por su parte, en el caso de que con el proyecto se trasladen funciones de la Imprenta Nacional al Ministerio de la Presidencia, el universo auditable de la auditoría interna integraría ahora a esta institución cuyo presupuesto para el 2025 es de 4.317,4 millones de colones y que este traslado implicaría la adición de 164 funcionarios al Ministerio de la Presidencia.

De igual forma, a pesar de que DINADECO actualmente no cuenta con personal de auditoría interna y en Mideplan dicha unidad solo tiene 5 funcionarios, debe considerarse que el presupuesto de DINADECO para el 2025 es de 12.226,34 millones de colones y que este traslado implicaría la adición de 141 funcionarios a Mideplan.

Es importante añadir que la Ley General de Control Interno, Ley 8292, ni tampoco los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR (Resolución N.º RDC-83-2018)⁸); contemplan o regulan situaciones de superposición de auditorías por reordenamientos interinstitucionales.

Como se indicó anteriormente, se hace la sugerencia que la situación descrita para los cargos de auditor y subauditor interno podrían ser regulados en el apartado de los transitorios del proyecto.

f) Oficina Nacional de Propaganda

La Oficina de Control de Propaganda, creada mediante Decreto Ejecutivo N.º 11235-G *Reglamento Ley de Control a Propaganda con Imagen de la Mujer*, tiene la responsabilidad de controlar, regular y fiscalizar la difusión de todo tipo de propaganda por parte de entidades públicas y privadas, medios de comunicación y agencias de publicidad. Su principal objetivo es prevenir el uso de lenguaje, imágenes o videos que degraden a las personas adultas mayores; también se encarga de recibir y gestionar las denuncias

⁸Publicada en el Alcance N.º 143 a la Gaceta Nro. 146 del 13 de agosto de 2018. Reformada por las siguientes resoluciones: R-DC-0055-2023, R-DC-0102-2023 y R-DC-0040-2025.

ciudadanas relacionadas con este tipo de contenido⁹. Asimismo, es la encargada de revisar y aprobar o improbar, según el caso, el material propagandístico que se encuentre dentro de los supuestos establecidos en los artículos 1° y 2° de la ley N° 5811 de 10 de octubre de 1975 “*Regula Propaganda que Utilice la Imagen de la Mujer*”; esto es todo tipo de propaganda comercial que ofenda la dignidad, el pudor de la familia y en la que se utilice la imagen de la mujer impudicamente, para promover las ventas (art. 1).

Por otro lado, el Ministerio de Justicia y Paz preside el Consejo Nacional de Espectáculos Públicos y Afines (Ley de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos N.° 7440), al cual se adscribe la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos. Esta Comisión tiene como función principal regular la calificación de contenidos (como cine, televisión, radio o videojuegos) según género, edad y destinatario, con el propósito de proteger a la población menor de edad y a la familia (art. 1). Adicionalmente, desarrolla estrategias de capacitación y promoción, atiende denuncias y vela por el cumplimiento normativo para evitar mensajes negativos o nocivos que afecten el desarrollo de niños y adolescentes.

Dadas las similitudes en sus funciones de control, regulación y protección de grupos vulnerables frente a contenidos mediáticos, **se sugiere valorar la viabilidad de su fusión y no un mero traslado**, por cuanto se pondría énfasis en las conexiones funcionales de ambos órganos, en una perspectiva de funcionamiento más óptimo, de reducción de estructuras con parecidos propósitos, y conseguir una mayor optimización funcional en un solo órgano, que redunde en una gestión pública más integrada y de mayor valor público para la ciudadanía, evitando los enfoques tradicionales de gestión basadas en normativas y estructura, lo cual guardan mayor relación con propuestas de reforma del Estado¹⁰.

g) Consideraciones en torno a otras reformas que propone el proyecto de ley

El artículo 6 del proyecto de ley, reforma el tercer párrafo del artículo 20, el párrafo segundo del artículo 28, el artículo 99, el artículo 104 y el artículo 188, de la Ley de Aguas N.° 276 del 27 de agosto de 1942 y sus reformas. Dichas reformas eliminan la competencia que antes tenía el MGP para decretar las expropiaciones para el aprovechamiento de aguas públicas, haciéndose recaer en el Ministerio de Ambiente y Energía. De igual forma se traslada la competencia del MGP a dicho Ministerio en relación con la imposición legal de las servidumbres de agua públicas.

Asimismo, la reforma hace asigna competencias de solución de conflictos en materia de aguas públicas del Gobernador o Jefe Político al alcalde municipal, adscribiendo competencias al sector municipal.

Como se aprecia, el proyecto crea nuevas competencias al MINAE y a las alcaldías, sin embargo, no se aprecia en la exposición de motivos del proyecto las justificaciones para tales modificaciones en la estructura competencial de ese Ministerio ni de las alcaldías.

⁹ Artículo 3, Ley para prohibir la difusión de propaganda que degrade a la persona adulta mayor N.° 10267.

¹⁰ Ver oficio N.° 03779 (DFOE-BIS-0213) de 29 de marzo de 2023.

Esta discordancia entre el articulado y la intención del legislador revelada en la exposición de motivos; podría contrariar el principio de conexidad, erigido como parámetro de constitucionalidad de las normas, que garantiza que las disposiciones legales finalmente aprobadas sean consecuentes y estén directamente relacionadas con el texto inicial sobre el cual inició la dinámica legislativa, con el objetivo de evitar la aprobación de normas completamente desligadas con el interés y motivación que dio origen a un determinado proyecto de ley¹¹.

Además, el artículo 13 del proyecto de ley, reforma el artículo 3, el artículo 4, y el sexto, séptimo y octavo párrafos del artículo 6 de la Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de uso y Aprovechamiento Territorial N.º9221, del 27 de marzo de 2014 y sus reformas. Dichas reformas implican adscribir nuevas competencias al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) como la de declarar una "Zona Urbana Litoral", sin embargo es necesario tomar en cuenta que este ministerio se creó "sin cartera".

Finalmente, también el artículo 13 del proyecto de ley establece que el MIVAH será quien proporcione los recursos económicos, materiales y técnicos para que la Comisión Interinstitucional de Zonas Urbanas Litorales (CIZUL) pueda operar. Aunque se designa al MIVAH como el ente financiador, la propuesta de ley no especifica cómo se van a obtener o asignar estos recursos. No hay un detalle claro del mecanismo de financiamiento, lo que genera incertidumbre sobre cómo la CIZUL recibirá el dinero necesario para cumplir sus funciones a partir del presupuesto del MIVAH.

h) Informe N.º DFOE-PG-IF-00012-2018, sobre evaluación de la gobernanza de las políticas públicas de las regiones fronterizas

En el oficio N.º AL-CE-23167-0130-2025, la Comisión Especial de Reforma del Estado manifestó el interés de que el Órgano Contralor se refiriera al Informe de auditoría de carácter especial sobre la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas de las regiones fronterizas N.º DFOE-PG-IF-00012-2018 del 21 de diciembre, siendo relevante a los efectos indicar lo siguiente.

La auditoría tuvo el propósito evaluar la gobernanza de las políticas públicas de las regiones fronterizas; como hallazgo clave se determinó la falta de instancias de articulación para alinear las acciones estratégicas y operativas en seguridad fronteriza. Además, de la ausencia de un modelo que facilitara la actuación conjunta entre la Presidencia de la República, el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación y Policía.

En respuesta a la situación encontrada, se dispuso al Ministro de Seguridad Pública elaborar una estrategia concertada para la gobernanza, cooperación y articulación en las regiones fronterizas¹². Al respecto, en el 2019 se atendió lo dispuesto por parte de

¹¹ Ver voto N.º 23789-2000 de la Sala Constitucional.

¹² Disposición 4.4. Informe N.º DFOE-PG-IF-00012-2018: "Elaborar, de manera concertada entre los diferentes actores, una estrategia para el establecimiento de los mecanismos de gobernanza -cooperación y

de ese Ministerio con la emisión del mecanismo denominado: *“Protocolo de Actuación Conjunta y Mecanismos de Articulación Operacional entre Instituciones y Cuerpos de Policía que Intervienen en las Zonas Fronterizas”*; y se obtuvo evidencia de los resultados de su aplicación, por lo que conforme al seguimiento realizado por el Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General, la disposición se tuvo por razonablemente atendida el 03 de setiembre de 2020 y dando por concluido el proceso de seguimiento en el oficio N.º 16294 (DFOE-SD-1893) de 20 de octubre de 2020.

Debe indicarse que en forma posterior, el Órgano Contralor emitió el Informe de auditoría operativa sobre la eficacia del funcionamiento del sistema de seguridad ciudadana para la gobernanza del sector N.º DFOE-GOB-IF-00017-2022 del 20 de diciembre, 2022, cuyo objetivo fue determinar la eficacia del funcionamiento del Sistema de Seguridad Ciudadana y sus actores para la gobernanza del Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, a partir del análisis de la Rectoría ejecutada por el Ministro de Seguridad Pública y por el Ministro de Justicia y Paz.

En este caso se determinó una débil e ineficaz Rectoría en la articulación de los actores del Sistema de Seguridad Ciudadana que propicie su gobernanza. Las instituciones acatan sus competencias y ejercen sus funciones pero desconocen su rol dentro del Sistema, participando únicamente en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP). Aunado a que las acciones estratégicas diseñadas por el Estado representan esfuerzos institucionales aislados con visión de corto y mediano plazo.

Por lo anterior, se dispuso al Ministro de Justicia y Paz, como Rector de la Seguridad Ciudadana, la activación del Consejo Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia, así como y la elaboración de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana con enfoque prospectivo para atender la (in)seguridad ciudadana, y orientar planificación estratégica de mediano y largo plazo de las instituciones que conforman el Sistema, que contribuya a solucionar los problemas públicos de forma sostenida en el tiempo. Dicha Política fue oficializada en el mes de febrero de 2024¹³.

Para proporcionar a la Comisión un panorama completo y detallado, se adjuntan los informes específicos relacionados con los hallazgos y análisis pertinentes. Además, se incluye el reporte de estado de seguimiento de disposiciones, el cual documenta el progreso y las acciones tomadas en relación con las recomendaciones u observaciones emitidas.

articulación entre los actores involucrados- de las políticas públicas aplicables a las regiones fronterizas, en lo relacionado con la materia de Seguridad; y, oficializarla. Lo anterior, con el propósito de promover la actuación conjunta entre las instancias gubernamentales competentes, en lo referente a la institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo”.

¹³ La Política fue oficializada mediante Decreto N.º 44308-MSP-MG-MJP-MIDEPLAN, publicado en el Alcance N.º 36 a La Gaceta N.º 34 del 22 de febrero de 2024.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye:

- 1) Pese a que el proyecto de ley no estructura una reforma del Estado que busque modernizar la gestión, mejorar los servicios y considerar posibles ahorros económicos, el Órgano Contralor estima positivamente la iniciativa de ley, en tanto procura el reordenamiento de competencias del Ministerio de Gobernación y Policía, para evitar la dispersión en fines y funciones asignados.
- 2) Las reformas para eliminar las Juntas Administrativas tanto de la DGME como de la Imprenta Nacional, para que sus direcciones pasen a ser órganos desconcentrados del Ministerio de Seguridad Pública y del Ministerio de la Presidencia respectivamente, son congruentes con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central N.º 9524, en cuanto a que a nivel Ministerial se tendría control sobre el proceso presupuestario de sus órganos desconcentrados y que la Asamblea Legislativa pueda realizar una aprobación integral de los recursos asignados a los sujetos de la administración central.
- 3) Resulta necesario advertir la posible duplicidad funcional que generaría el consejo de consulta y asesoría que el proyecto crea para la DGME, con el ya existente Consejo Nacional de Migración y Extranjería, vigente en la actual Ley N.º 8764; así como la participación de la Defensoría de los Habitantes en este consejo podría reñir con su independencia. Además, debe señalarse que en el caso de la creación del citado consejo, tanto para la DGME como para la Imprenta Nacional, no se aclara en el proyecto sus interrelaciones, objetivos, representación o controles.
- 4) Se recomienda considerar el proyecto de ley como una oportunidad para que se disponga el nombramiento por idoneidad en los cargos de Dirección General tanto para la Imprenta Nacional como para la DGME, de modo que ya no correspondan a cargos bajo nombramiento de confianza, en alineamiento con lo dispuesto por la Ley Marco de Empleo Público.
- 5) Debe valorarse la propuesta del proyecto en cuanto a las modificaciones de la naturaleza jurídica de la Imprenta Nacional al pasar de una desconcentración máxima a una de grado mínimo. Asimismo, la aparente disminución de la personalidad jurídica instrumental para la DGME en cuanto a la materia de contratación pública, la cual se traslada a quien ejerza el cargo de jerarca del Ministerio de Seguridad Pública.
- 6) Las competencias constitucionales y legales de fiscalización superior a cargo de la Contraloría General de la República respecto de la Imprenta Nacional y la DGME no se ven afectadas o alteradas en ninguna medida con la derogatoria de las Juntas Administrativas que propone el proyecto de ley.

- 7) Resulta necesario efectuar los análisis técnicos, económicos y jurídicos sobre la propuesta de que Dinadeco pueda recibir y administrar a través de un fideicomiso, los recursos que Mideplan le transfiera para programas de financiamiento no reembolsable a las organizaciones de desarrollo comunal, con el fin de asegurar que esta figura sea la más idónea para la satisfacción del interés público y no se utilice para evadir controles.
- 8) En materia de control interno el proyecto de ley no aborda la superposición o la duplicidad para el caso de las jefaturas de las unidades de auditoría interna que estarían siendo trasladadas a los Ministerios, a quienes se les presentará también el reto de un aumento del universo auditable. En ese sentido, es necesario analizar y regular con mayor claridad el esquema de traslado en relación con los cargos de auditor y subauditor.
- 9) Se sugiere evaluar la fusión de la Oficina de Control de Propaganda con la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos, adscrita al Ministerio de Justicia y Paz, debido a sus funciones similares, lo que buscaría una mayor optimización y valor público.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de área

Pablo Pacheco Soto
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

Marvin Mejía Vargas
Asistente Técnico

PPS/MMV/msv

Ce: Despacho Contralor, CGR
Gerente de División

Adjuntos: Informe N.º DFOE-PG-IF-00012-2018 de 21 de diciembre del 2018. "Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Evaluación de la Gobernanza de las Políticas Públicas de las Regiones Fronterizas".

Informe N.º DFOE-GOB-IF-00017-2022 del 20 de diciembre del 2022. "Informe de Auditoría Operativa sobre la Eficacia del funcionamiento del Sistema de Seguridad Ciudadana para la Gobernanza del Sector".

Exp: CGR-ACAL-2025004719

NI: 12982 (2025)

G: 2025000269-2