



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

San José, 21 de julio de 2020  
MIDEPLAN-DM-OF-1048-2020

Señora  
Irene Campos Gómez  
Ministra  
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)

Estimada señora:

Me refiero a su oficio MIVAH-DMVAH-0132-2020 fechado 12 de febrero del presente año y recibido por este despacho el pasado ... (completar por parte del despacho) en el cual se consulta sobre la obligatoriedad de creación de una Contraloría de Servicios dentro de la estructura del MIVAH, en respuesta a lo cual me permito exponerle lo siguiente:

El artículo 1 de la Ley 9158 "*Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios*", establece claramente el objeto de esta normativa, el cual es "...regular la creación, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, en adelante Sistema, como un mecanismo para garantizar los derechos de las personas usuarias de los servicios que brindan organizaciones públicas y empresas privadas que brindan servicios públicos, que estén inscritas en el Sistema de conformidad con esta ley, coadyuvando con ello en la efectividad, mejora continua e innovación en la prestación de los servicios." (El subrayado no corresponde al original).

Por otra parte, el artículo 2 determina los objetivos de la ley, siendo estos los siguientes:

"1) Crear el Sistema y regular la función de sus integrantes dentro de este y su articulación como un todo.

2) Garantizar el respeto de los derechos de las personas usuarias respecto de los servicios que reciben de las organizaciones públicas o empresas privadas que brindan servicios públicos, inscritas en el Sistema, por medio del establecimiento de sus derechos.

3) Establecer la obligación de promoción de políticas de calidad en la prestación de los servicios que brindan organizaciones públicas y empresas privadas que brindan servicios públicos, que estén inscritas en el Sistema de conformidad con esta ley, el cumplimiento de los estándares de calidad de los servicios mencionados y de sus procesos de mejoramiento continuo e innovación.

4) Crear y regular una Secretaría Técnica del Sistema como órgano administrador del Sistema Nacional.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1048-2020  
Pág. 2

5) Regular las contralorías de servicios de las organizaciones que de conformidad con su naturaleza deban tenerlas o las de las organizaciones que sin obligación legal de tenerlas las inscriban en el Sistema, de conformidad con la presente ley.

6) Establecer procedimientos mínimos para las gestiones de las personas usuarias de los servicios ante las contralorías mencionadas.” (El subrayado no corresponde al original).

De esta forma, puede observarse que la intención de esta ley (ratio legis) no fue cumplir con el mero prurito de crear Contralorías de Servicios dentro de las instituciones públicas o privadas que brindan servicios públicos, que atendieran quejas o gestiones en general de usuarios de la institución, sino que también se persiguen otros fines trascendentes, como son “...promover y vigilar el mejoramiento continuo e innovación de los servicios que brindan las organizaciones” potenciando la participación de las personas usuarias e interesadas, lo cual se realizará a través de un Sistema Nacional de Contralorías de Servicios.

Por otra parte, esta ley en su artículo 3, párrafo primero, establece claramente su ámbito de aplicación, respecto del conjunto de los ministerios, incluido el MIVAH, al respecto se indica:

*“La presente ley es aplicable a los ministerios del Poder Ejecutivo, sus dependencias y sus órganos, las instituciones semiautónomas, así como a las empresas públicas cuyo capital social sea mayoritariamente propiedad del Estado y que esté representado por el Consejo de Gobierno.”*

Con el propósito de implementar y ejecutar lo dispuesto en dicha normativa, se establecen tres actores principales: Secretaría Técnica del Sistema (artículos del 8 al 10), las Contralorías de Servicios (artículos del 11 al 28) y las personas usuarias de los servicios (artículos del 29 al 31)

En cuanto a las Contralorías de Servicios, motivo de la presente consulta, el artículo 11 establece conducentemente y en lo que interesa:

*“Se crean las contralorías de servicios como órganos adscritos al jerarca unipersonal o colegiado de las organizaciones, según las estipulaciones previstas en el artículo 12 de la presente ley, a fin de promover, con la participación de las personas usuarias, el mejoramiento continuo e innovación en la prestación de los servicios que brindan las organizaciones.*

*La contraloría de servicios será un órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias de los servicios que brinda una organización. También apoya, complementa, guía y asesora a los jefes o encargados de tomar las decisiones, de forma tal que se incremente la efectividad en el logro de los objetivos organizacionales, así como la calidad en los servicios prestados...* (El subrayado no corresponde al original).

Así, conforme a lo regulado y respecto de Contralorías de Servicios debidamente constituidas,





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1048-2020  
Pág. 3

se pueden concluir tres aspectos claramente delimitados: (a) La Contraloría de Servicios debe estar adscrita al jerarca unipersonal o colegiado de la institución; (b) La Contraloría de Servicios deberá promover el mejoramiento continuo y la innovación en la prestación de los servicios que se brindan en conjunto con las personas usuarias, y (c) La Contraloría de Servicios será un órgano asesor que no sólo coadyuvará con los usuarios de los servicios, sino que también con los jefes y tomadores de decisión institucional.

Por otra parte y en cuanto al punto álgido de la consulta, la ley en su artículo 12 determina que la constitución de una Contraloría de Servicios es obligatoria en los *“ministerios del Poder Ejecutivo, sus dependencias y sus órganos, las instituciones semiautónomas, así como las empresas públicas, cuyo capital social sea mayoritariamente propiedad del Estado y representado por el Consejo de Gobierno”* (El subrayado es agregado), pero es facultativa su conformación en los *“Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), las dependencias y los órganos auxiliares de ellos, las municipalidades, las instituciones descentralizadas o autónomas, las universidades estatales, las empresas públicas propiedad de algunas de las organizaciones mencionadas en este párrafo, los entes públicos no estatales y las empresas propiedad mayoritariamente de sujetos privados que brindan servicios públicos”*, ya que se indica que estos *“podrán decidir, crear y mantener contralorías de servicios con esa denominación”*. Eso sí, en caso de determinarse la constitución de Contralorías, deberá inscribirse en el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios y cumplir con las obligaciones establecidas en la normativa vigente.

En cuanto a la constitución de estas dependencias, el artículo 13 establece que *“...ejercerán sus funciones con independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y los demás componentes de la administración activa de la organización; por ello, no deberán realizar funciones ni actuaciones de la administración activa...”*, además de que el artículo 17 determina que *“...deberá contar con al menos dos funcionarios regulares de la organización.”*, de manera que se prohíbe expresamente la constitución de Contralorías de Servicios unipersonales.

Lo antes descrito, se clarifica de una mejor forma en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo 39096-PLAN *“Reglamento a la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios”* el cual indica:

**“Creación Preceptiva y Facultativa de la CONTRALORÍA.** De conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 12 de la LEY:

1. Se creará de forma preceptiva la CONTRALORÍA en los Ministerios del Poder Ejecutivo, sus dependencias y sus órganos, las instituciones semiautónomas así como las empresas públicas, cuyo capital social sea mayoritariamente propiedad del Estado y representado por el Consejo de Gobierno.

2. Se creará de forma facultativa la CONTRALORÍA en los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (T.S.E), las dependencias y los órganos auxiliares de ellos, las municipalidades, las instituciones descentralizadas o autónomas, las Universidades





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1048-2020  
Pág. 4

*Estatales, las empresas públicas propiedad de algunas de las organizaciones mencionadas en este párrafo, los entes públicos no estatales y las empresas propiedad mayoritariamente de sujetos privados que brindan servicios públicos. Si el jerarca decide no crear o no mantener la CONTRALORÍA dentro del SISTEMA deberá emitir un acto motivado dirigido al órgano rector del SISTEMA, indicando las razones de interés público que justifican, fundamentan y respaldan dicha decisión. Además, deberá indicar cómo se atenderán las inconformidades de las PERSONAS USUARIAS.*

*3. Se exceptúan de la creación de la CONTRALORÍA las organizaciones que brindan servicios de salud pública o privada de conformidad con el artículo 3 de la LEY y el artículo 3 del presente reglamento.” (El subrayado no corresponde al original).*

En esta tesitura, la Procuraduría General de la República (PGR) analizó esta situación y en el Dictamen C-119-2018 del 31 de mayo del 2018 indica lo siguiente:

*“...la Ley establece una diferenciación, entre los sujetos directamente obligados a crear y mantener una “Contraloría de Servicios” y aquellos para quienes esta norma resulta facultativa es decir, que pueden considerar si crean tal departamento, en cuyo caso deberán proceder a inscribirla en el Sistema.*

*La razón por la cual los órganos que no forman parte de Gobierno Central tienen la potestad de decidir si crean o no la Contraloría, es que al inscribirla, estarán sujetos al Ministerio de Planificación, ello por ser este el ente rector del Sistema según lo establece la Ley, siendo la Secretaría Técnica de esa dependencia, la que giraría instrucciones a los miembros del Sistema de Contralorías.*

*Es claro que quienes no conforman el Poder Ejecutivo, (párrafo primero de los artículos 3 y 12 de la Ley N°9158), tienen un grado de autonomía que impide someterlas de manera coactiva a los lineamientos que el Ministerio de Planificación disponga para el Sistema Nacional de Contralorías, por lo que en ese caso, su adhesión al Sistema será voluntaria.”*

Como producto de este dictamen y por imperio de las normas citadas y vigentes, queda absolutamente claro que solo las instituciones que cuenten con algún grado de autonomía administrativa, pertenecientes al sector descentralizado institucional de la Administración Pública, pueden apartarse de la Ley 9158 y determinar -motu proprio- la no creación de Contralorías de Servicios. A contrario sensu, para los ministerios, existe una norma de derecho positivo que, a texto expreso, les ordena su creación.

En buena medida, este despacho comparte la posición de la Asesoría Jurídica de su representada, en el sentido de que para el MIVAH, al no atender público, resulta innecesaria una Contraloría de Servicios, siempre y cuando los aspectos de mejora continua e innovación de los servicios puedan ser atendidos por otras dependencias administrativas del mismo ministerio, empero, y mientras no sea reformada la Ley 9158, no hay otra opción que proceder con la creación de la Contraloría de Servicios, so pena de faltar a la aplicación del principio de





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1048-2020  
Pág. 5

legalidad, que como sabemos tiene asidero constitucional y legal.

En todo caso, es de recibo valorar la falta de contenido presupuestario que, eventual e insoslayablemente, pudiera dar al traste con la creación de esta Contraloría.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

