

**San José, 2 de marzo del 2023.
Criterio N° DJ-AJ-C-87-2023**

**Licda. Silvia Navarro Romanini
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia
S. D.**

Estimada señora:

En atención al oficio N° 3718-2022 de 20 de abril del 2022, de esa Secretaría General de la Corte, mediante el cual comunicó el acuerdo adoptado por el **Consejo Superior**, en la sesión N° 27-2022 celebrada el 29 de marzo del 2022, artículo L, le remito el informe solicitado.

I. Antecedente de la gestión:

Mediante el oficio N° 3718-2022 de 20 de abril del 2022 de esa Secretaría, se comunicó el acuerdo adoptado por el **Consejo Superior**, en la sesión N° 27-2022 celebrada el 29 de marzo del 2022, artículo L, en que se solicitó emitir criterio jurídico “... *que permita aclarar el concepto de “Administración activa” aplicado a la Contraloría de Servicios, así mismo, analice, desde la perspectiva jurídica, las condiciones legales que respaldan el proceso de registro de credenciales, los canales por los cuales se debe tramitar, a qué personas y en qué condiciones se deben tramitar, especialmente en los casos donde la solicitud no es realizada de manera personal (terceros y cuentas maestras). Además, revise el tema en concordancia con criterios que han sido emitidos en cuanto a casos afines como la entrega de ‘hoja de delincuencia’*”.

II. Análisis:

De previo a la exposición del criterio, se estima oportuno señalar que, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de la Dirección Jurídica del Poder Judicial, contenido en la circular 251-2017, aprobado por la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia en el artículo

XXXIII de la sesión número 47-14, celebrada el día 06 de octubre de 2014, debe entenderse que esta Dirección cumple funciones de asesoría jurídica en términos generales respecto de los alcances de la legislación vigente y no sustituye la valoración de cada caso concreto que legalmente compete al órgano administrativo decisor consultante, en virtud de lo cual, este acto constituye una orientación jurídica general sobre la base de la información y solicitud que plantea ese órgano colegiado, sin que se prejuzgue o sustituya la capacidad de toma de decisiones que le compete a ese órgano consultante, como órgano administrativo superior del Poder Judicial.

Es así como frente a la presente solicitud de criterio, hay que indicar que la labor de la asesoría legal en materia de criterios jurídicos, es orientar en los alcances legales del ejercicio administrativo, pero un límite legal y ético de quienes ejercen una adecuada asesoría jurídica, es no sustituir a los órganos competentes en el ejercicio de su decisión, sino tan solo ofrecer elementos para su valoración o de lo contrario, los órganos de decisión quedarían vaciados de su autoridad, sus competencias y responsabilidades y quedarían tan solo como simples repetidores o ejecutores de lo que el abogado diga, lo que haría que, en la práctica, sea el asesor jurídico quien ostente el poder institucional, a contrapelo de la decisión de la sociedad expresada en la legislación que otorga y deslinda las competencias públicas.

1. Sobre el concepto de “Administración activa” aplicado a la Contraloría de Servicios.

En relación con el tema en consulta, es importante señalar que la **Ley General de Control Interno**, en el artículo 2, inciso a), define la Administración activa de la siguiente manera:

“a) **Administración activa:** desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia.” (Énfasis suplido).

De lo anterior, se infiere que la Administración activa es:

Punto de vista funcional: Es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración.

Punto de vista orgánico: Es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan y, que incluyen al jerarca como última instancia.

En esa misma línea el Diccionario usual del Poder Judicial, define “Administración activa” como el “*Conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan. La administración activa incluye al jerarca del órgano como última instancia. Función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración.*” (Énfasis suplido).

También el Diccionario Panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española, la define como el “*Conjunto de órganos con competencias de dirección o gestión de carácter resolutorio”.* (Énfasis suplido).

Asimismo, en relación con el concepto “Administración activa”, la **Procuraduría General de la República**¹, en el Dictamen **C-028-98** de 19 de febrero de 1998, ha señalado lo siguiente:

“I) ALCANCES DEL CONCEPTO ADMINISTRACION ACTIVA:

La Administración Activa es parte de la Administración Pública, de ahí que antes de definir aquélla, resulte necesario saber qué ha de entenderse por ésta. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley General de la Administración Pública “*La Administración estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado*”.

De la norma transcrita, la Procuraduría ha interpretado que la “Administración Pública” está integrada por los tres poderes del Estado -el Legislativo y Judicial en la medida en que realizan, excepcionalmente, funciones administrativas-, las Municipalidades, las Instituciones Autónomas y demás entidades de Derecho público

¹ Si bien los pronunciamientos de esta última dependencia no resultan de acatamiento para el Poder Judicial, son estudios que aportan elementos importantes para el caso bajo análisis y por ello se traen a colación.

que realicen función administrativa (igual concepto al que establece el artículo 1° inciso 4) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa).

Conforme se podrá apreciar, la anterior definición nos muestra el concepto de Administración Pública desde un punto de vista subjetivo, sea como el conjunto de órganos a los que se les atribuye la función administrativa, como competencia característica y normal.

En su acepción objetiva, la Administración Pública implica el desarrollo de la función administrativa por parte de las autoridades pertenecientes al orden administrativo. Desde esta última perspectiva, la Administración Pública constituye una de las funciones del Estado.

Como sabemos, la existencia del Estado obedece a la necesidad de satisfacer, de la mejor manera posible, las necesidades del grupo social que lo integra. Y en términos generales, la actividad estatal se concreta en tres grandes categorías de funciones: legislativas, judiciales y administrativas.

Ahora bien, en lo que aquí interesa, la función administrativa, constituye

"... la actividad concreta, dirigida, a través de una acción positiva, a la realización de los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad. Función, por lo tanto, dirigida a la integración de la actividad individual allí donde ésta se revele como insuficiente para los objetivos que sean de interés colectivo; y a la prestación de bienes o de servicios necesarios para asegurar la conservación, el bienestar y el progreso de la colectividad..." (ALESSI (Renato), Instituciones de Derecho Administrativo, BOSCH, Casa Editorial, Barcelona, 1970, Tomo Primero, pág. 7).

Sin embargo, no toda la actividad de la Administración Pública es de igual naturaleza ni se expresa o traduce en igual forma. Ello ha dado lugar a clasificarla atendiendo diversos criterios. De acuerdo con la naturaleza de sus funciones, los órganos administrativos se clasifican en activos, consultivos y de control, según tengan como función primordial el desarrollo de una administración activa, de una actividad consultiva o de una actividad de control sobre otros órganos o sujetos públicos.

Desde esa perspectiva, se entiende por administración activa el conjunto de órganos de la función administrativa que deciden y ejecutan. En este sentido se pronuncia Marienhoff:

"Administración «activa» es la que decide y ejecuta; aquélla cuya actividad es acción y obra.

(...)

Diríase que ésta es la Administración propiamente dicha. Por eso, en cuanto a su funcionamiento, este tipo de administración es permanente. Sus decisiones constituyen típicos actos administrativos" (MARIENHOFF (Miguel), Tratado de

Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, segunda edición, 1977, Tomo primero, págs. 85-86).

En la misma línea de pensamiento se expresa Manuel María Diez:

"Los órganos que ejercen la administración activa son los que actúan, los que forman la voluntad que luego se imputará a la administración central o cualquier ente público del que forman parte" (DIEZ, (Manuel María), Manual de Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, tercera edición, 1983, Tomo primero, pag. 36).

De lo expuesto se deriva que la administración activa realiza dos funciones primordiales, distintas pero conexas entre sí: **decide** y **ejecuta**. La actividad de la administración activa es decisoria o deliberante cuando determina la voluntad de la administración a través de actos administrativos. Y es ejecutiva cuando realiza o lleva a la práctica esa voluntad.

Pero además de los órganos activos, atendiendo la naturaleza de sus funciones, en la Administración Pública se distinguen los órganos consultivos los cuales desarrollan una función de asesoría a los órganos activos, preparando la acción de éstos, facilitándoles elementos de juicio que sirvan de base para la correcta formación de la voluntad del órgano llamado a actuar. Como bien apunta Marienhoff, la administración consultiva:

"Es una actividad «preparatoria» de la manifestación «activa» de la Administración. Consiste en una función de colaboración..." (MARIENHOFF (Miguel), Op.cit., pag.94).

Finalmente, tenemos a los órganos contralores, los que verifican la legitimidad e incluso oportunidad y conveniencia de los actos administrativos. En ese sentido se pronuncia Alessi,

"La función fiscalizadora tiende a asegurar que los órganos activos obren con sujeción a las leyes y según la efectiva conveniencia en relación con el concreto interés público" (ALESSI (Renato), Op.Cit., P. 131).

Definido así qué debemos entender por Administración Pública y como parte de ella el concepto de administración activa (diferenciándola del de administración consultiva y contralora), (...)."

Del criterio de la Procuraduría General de la República, se resalta que, de acuerdo con la naturaleza de las funciones de la Administración Pública, los órganos administrativos se clasifican en activos, consultivos y de control.

En ese sentido, la Administración activa es el conjunto de órganos de la función administrativa que tienen dos funciones principales, deciden y ejecutan, en donde sus

decisiones constituyen típicos actos administrativos. Es decir, la actividad de la Administración activa es decisoria o deliberante cuando determina la **voluntad de la Administración** a través de actos administrativos. Y es función ejecutiva cuando realiza o lleva a la práctica esa voluntad.

Por su parte, atendiendo la naturaleza de sus funciones, en la Administración Pública también se distinguen los órganos consultivos, quienes desarrollan una función asesora de los órganos activos, facilitándoles elementos de juicio que le sirvan de base para la correcta formación de la voluntad del órgano llamado a actuar, lo que consiste en una función de colaboración.

De otro lado, en la Administración Pública están los órganos contralores, que verifican la legitimidad e incluso oportunidad y conveniencia de los actos administrativos. Tienen estos una función fiscalizadora para asegurar que los órganos de la Administración activa obren con sujeción a las leyes y siempre atendiendo el interés público.

Ahora bien, teniendo claro que la actividad de la Administración activa es decisoria o deliberante y ejecutiva, debe tomarse en consideración la normativa relacionada con las Contralorías de Servicios.

Al respecto, la **Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios (Ley N° 9158 del 8 de agosto del 2013)**, en los artículos 1, 3, 11, 12, 13, 14, 15, 22, 23, 32, 33, 34, 35 y 39 se dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene como objeto 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.

ARTÍCULO 3.- Ámbito de aplicación

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.

También, será aplicable a los Poderes Legislativo y Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las dependencias y los órganos auxiliares de ellos, a las municipalidades, a las instituciones descentralizadas o autónomas, a las universidades estatales, a las empresas públicas propiedad de algunas de las organizaciones mencionadas en este párrafo, a los entes públicos no estatales y a las empresas propiedad mayoritariamente de sujetos privados que brindan servicios públicos, en el tanto cualquiera de las organizaciones señaladas inscriban en el Sistema sus contralorías de servicios.

Se exceptúan de la aplicación de esta ley y su reglamento, las contralorías de servicios del sector salud, tanto público como privado, las cuales se regirán por las disposiciones de la Ley N.º 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados, de 2 de abril de 2002, y sus reformas.

ARTÍCULO 11.- Contralorías de servicios

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.

Con el fin de lograr el mejor desempeño de sus funciones, las contralorías de servicios podrán contar con personas subcontraloras, de acuerdo con las necesidades de cada organización a la que pertenecen.

En el caso de las organizaciones que brindan servicios a nivel regional, se podrán establecer contralorías de servicios regionales, las cuales dependerán de la contraloría de servicios institucional.

ARTÍCULO 12.- Organizaciones y contralorías de servicios

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, deberán contar con una contraloría de servicios de conformidad con esta ley.

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, podrán decidir, crear y mantener contralorías de servicios con esa denominación. Si lo hacen deberán inscribir la contraloría de servicios respectiva en el Sistema y deberán cumplir las obligaciones establecidas en esta ley y su reglamento.

Se exceptúan las organizaciones que brindan servicios de salud pública o privadas, de conformidad con el artículo 3 de la presente ley.

ARTÍCULO 13.- Independencia de la contraloría de servicios

Las contralorías de servicios 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, excepto las necesarias para cumplir sus propias funciones. Sus recomendaciones se sustentarán en la normativa interna de cada organización, manuales, reglamentos, criterios legales, técnicos y buenas prácticas administrativas y de control interno que fundamenten su gestión.

ARTÍCULO 14.- Funciones de las contralorías de servicios

Son funciones de las contralorías de servicios las siguientes:

1) Impulsar y verificar el cumplimiento de la efectividad de los mecanismos y procedimientos de comunicación a las personas usuarias, de manera tal que les permita contar con información actualizada en relación con los servicios que ofrece la organización respectiva, sus procedimientos y los modos de acceso.

2) Velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política pública emitidos acorde con la presente ley, en materia de mejoramiento continuo e

innovación de los servicios. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones que se desarrollen y respondan a las necesidades específicas de la organización a la cual pertenece.

3) Presentar al jerarca de la organización un plan anual de trabajo que sirva de base para evaluar el informe anual de labores. Una copia de dicho plan deberá presentarse a la Secretaría Técnica a más tardar el 30 de noviembre de cada año.

4) Presentar a la Secretaría Técnica un informe anual de labores elaborado acorde con la guía metodológica propuesta por Mideplán, el cual deberá tener el aval del jerarca de la organización. Dicho informe será presentado durante el primer trimestre del año.

5) Elaborar y proponer al jerarca los procedimientos y requisitos de recepción, tramitación, resolución y seguimiento de las gestiones, entendidas como toda inconformidad, reclamo, consulta, denuncia, sugerencia o felicitación respecto de la forma o el contenido con el que se brinda un servicio, presentadas por las personas usuarias ante la contraloría de servicios, respecto de los servicios que brinda la organización. Dichos procedimientos y requisitos deberán ser públicos, de fácil acceso y su aplicación deberá ser expedita.

6) Atender, de manera oportuna y efectiva, las gestiones que presenten las personas usuarias ante la contraloría de servicios sobre los servicios que brinda la organización, con el fin de procurar la solución y orientación de las gestiones que planteen, a las cuales deberá dar respuesta dentro de los plazos establecidos en la presente ley y en la normativa vigente.

7) Vigilar el cumplimiento del derecho que asiste a las personas usuarias de recibir respuesta pronta a gestiones referidas a servicios, presentadas ante las organizaciones que los brindan, todo dentro de los plazos establecidos en la ley o en los reglamentos internos aplicables.

8) Evaluar, en las organizaciones que brindan servicios, la prestación de los servicios de apoyo y las ayudas técnicas requeridos por las personas con discapacidad, en cumplimiento de la legislación vigente en la materia.

9) Promover, ante el jerarca o ante las unidades administrativas, mejoras en los trámites y procedimientos del servicio que se brinda, en coordinación con el área de planificación y el oficial de simplificación de trámites (en el caso de las organizaciones públicas) nombrado para ese efecto por el jerarca, de conformidad con la legislación vigente; lo anterior con el fin de que ambos propongan las recomendaciones correspondientes y propicien el mejoramiento continuo e innovación de los servicios que presta la organización.

10) Emitir y dar seguimiento a las recomendaciones dirigidas a la administración activa respecto de los servicios que brinda la organización con el fin de mejorar su prestación, en búsqueda del mejoramiento continuo e innovación y de cumplimiento de las expectativas de las personas usuarias. Si la jefatura respectiva discrepa de dichas recomendaciones, dicha jefatura o la persona contralora de servicios deberá elevar el asunto a conocimiento del superior jerárquico de la organización, para la toma de decisiones.

11) Mantener un registro actualizado sobre la naturaleza y la frecuencia de las gestiones presentadas ante la contraloría de servicios, así como de las recomendaciones y las acciones organizacionales acatadas para resolver el caso y su cumplimiento o incumplimiento.

12) Informar al jerarca de la organización cuando las recomendaciones realizadas por la contraloría de servicios hayan sido ignoradas y, por ende, las situaciones que provocan inconformidades en las personas usuarias permanezcan sin solución.

13) Elaborar y aplicar, al menos una vez al año, instrumentos que permitan medir la percepción para obtener la opinión de las personas usuarias sobre la calidad de prestación de los servicios, grado de satisfacción y las mejoras requeridas; para ello contará con los recursos y el apoyo técnico de las unidades administrativas.

14) Informar a las personas usuarias sobre los servicios que brinda la contraloría de servicios.

15) Realizar las investigaciones internas preliminares, de oficio o a petición de parte, sobre las fallas en la prestación de los servicios, con el fin de garantizar la eficiencia de las gestiones de la organización. Lo anterior, sin perjuicio de los procedimientos administrativos que la administración decida establecer para encontrar la verdad real de los hechos y que la contraloría de servicios permita a cualquier funcionario involucrado brindar explicaciones sobre su gestión, así como proteger sus derechos fundamentales.

ARTÍCULO 15.- Impulso de las actuaciones de la contraloría de servicios

La contraloría de servicios podrá actuar de oficio en procura del mejoramiento continuo e innovación de los servicios o a petición de parte, para realizar investigaciones, visitar las dependencias y requerir la información pertinente para el cumplimiento de sus funciones.

Cuando una gestión no se refiera a las competencias propias de las contralorías de servicios o cuando se trate de asuntos propios de la auditoría interna, serán trasladados a los órganos o unidades competentes.

ARTÍCULO 22.- Funciones de la persona contralora de servicios

Las funciones de la persona contralora de servicios serán las siguientes:

- 1) Planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de la contraloría de servicios.
- 2) Formular los objetivos, programas y procedimientos de trabajo de la contraloría y las subcontralorías de servicios, y determinar las necesidades de equipos, recursos humanos y financieros de esas dependencias.
- 3) Evaluar la prestación de los servicios de las diversas instancias de la organización, de conformidad con las metodologías y técnicas que regulen la materia, en términos de calidad, mejora continua e innovación.
- 4) Asesorar a los jefes de la organización, en el campo de su competencia.
- 5) Proponer recomendaciones relacionadas con la prestación de los servicios al jefe, así como a las unidades responsables de brindarlos.
- 6) Atender oportunamente las gestiones que presenten las personas usuarias sobre los servicios organizacionales, procurar y/o gestionar una solución a estos.
- 7) Promover procesos de modernización en la prestación de los servicios con base en las investigaciones realizadas por la dependencia.
- 8) Controlar que se pongan en práctica las normas, directrices y políticas que en materia de servicios dicten las autoridades de la organización.
- 9) Mantener registros actualizados sobre las actividades a su cargo.
- 10) Elaborar el proyecto del presupuesto y del plan anual operativo de la contraloría de servicios.
- 11) Ejecutar el presupuesto de la oficina y de las contralorías de servicios regionales, si las hubiera.

12) Velar por que se cumplan las políticas y directrices emitidas por el órgano rector del Sistema y relacionadas con el área de su competencia.

13) Ejecutar otras funciones establecidas en leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 23.- Potestades de la persona contralora de servicios

Para cumplir sus funciones, las personas encargadas de las contralorías de servicios podrán actuar de oficio o a solicitud de parte y tendrán las siguientes potestades:

1) El libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, expedientes, archivos y documentos de la organización, así como a otras fuentes de información relacionadas con la prestación del servicio, excepto los secretos de Estado, información confidencial o declarada de acceso limitado por ordenamiento jurídico, las que puedan servir para la sustentación de procedimientos administrativos pendientes de ser firmados, o de resolución, e información personalísima de las personas funcionarias o usuarias.

2) Obtener, de las personas funcionarias de los diferentes órganos y unidades administrativas de la organización, los informes, datos y documentos, excepto los secretos de Estado, información confidencial o declarada de acceso limitado por ordenamiento jurídico, las que puedan servir para la sustentación de procedimientos administrativos pendientes de ser firmados, o de resolución, e información personalísima de las personas funcionarias o usuarias, así como la colaboración, el asesoramiento y las facilidades necesarios para el cumplimiento cabal de sus funciones.

3) Actuar como persona mediadora en la búsqueda de una solución más adecuada a las gestiones planteadas como una forma de agilizar la prestación de los servicios.

4) Ejecutar sus funciones con independencia de criterio, con respecto a los demás órganos o dependencias de la **administración activa**.

5) Establecer los mecanismos de comunicación, coordinación y apoyo con la Secretaría Técnica, otras contralorías de servicios y todas las instancias que considere oportuno, a fin de mejorar la atención de las gestiones presentadas por las personas usuarias.

ARTÍCULO 32.- Deber del Estado costarricense

Es deber del Estado vigilar la efectividad, el mejoramiento continuo, la innovación y el funcionamiento de los servicios en procura de su mejora continua e innovación.

ARTÍCULO 33.- Promoción de políticas de calidad de los servicios

Las contralorías de servicios promoverán en su organización la elaboración y divulgación de políticas de calidad de los servicios que brindan.

Para ello, las contralorías de servicios podrán establecer y aplicar procesos de evaluación continua de los servicios, con el fin de asesorar al jerarca en la elaboración y el establecimiento de dichas políticas.

ARTÍCULO 34.- Estándares de calidad de los servicios organizacionales

Las contralorías de servicios velarán por que la organización a la que pertenecen proceda a crear y aplicar los estándares de calidad que les permitan apreciar las mejoras de gestión y la medición de los niveles de calidad existentes en los servicios, con el fin de contribuir a su mantenimiento, mejoramiento continuo e innovación.

En este proceso, la contraloría de servicios participará como asesora del jerarca de la organización conforme a su naturaleza.

ARTÍCULO 35.- Procesos de mejoramiento continuo e innovación de los servicios

Las contralorías de servicios velarán porque la organización a la que pertenecen desarrolle e implemente procesos de mejoramiento continuo e innovación que incrementen de forma progresiva, permanente y constante la calidad de los servicios que presta, considerando las necesidades y expectativas de las personas usuarias.

En este proceso, la contraloría de servicios participará como asesora del jerarca organizacional conforme a su naturaleza.

ARTÍCULO 39.- Gestión ante la contraloría de servicios de la persona usuaria de los servicios de la organización

Se entenderá por gestión de la persona usuaria ante la contraloría de servicios toda inconformidad, reclamo, consulta, denuncia, sugerencia o felicitación respecto de la forma o contenido en la que se brinda un servicio." (Énfasis suplido)

Se observa que el objeto de dicha ley es regular la creación, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, para garantizar de manera directa y accesible los derechos de las personas usuarias de los servicios que brindan las organizaciones o instituciones públicas, coadyuvando con ello en la efectividad, mejora continua e innovación en la prestación de los servicios, siendo ese precisamente el fin de las contralorías de servicios; de esta manera la Contraloría de Servicios se constituye en órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias de los servicios que brinda la institución. También apoya, complementa, guía y asesora a los jefes o encargados de tomar decisiones, a fin de incrementar la efectividad en el logro de los objetivos organizacionales, así como la calidad de los servicios que presta la institución.

Obsérvese también que, el Poder Judicial se encuentra dentro del ámbito de aplicación de dicha ley y, por lo tanto, debe cumplir las obligaciones allí establecidas como en su reglamento.

Se resalta de dicha ley que, las contralorías de servicios ejercen sus funciones con independencia funcional y de criterio respecto del jefe y los demás componentes de la administración activa de la institución y que, por ello, no deben realizar funciones ni actuaciones de la administración activa, excepto las necesarias para cumplir sus propias funciones, lo que permite ejercer los controles de fiscalización de los servicios públicos de forma objetiva, servicios que deben ser prestados bajo principios de efectividad, mejora continua e innovación, y de esa manera las personas usuarias puedan recibir servicios de calidad.

Es necesario resaltar también que, dentro de las funciones que establece dicho marco normativo en relación con las contralorías de servicios, está la verificación del cumplimiento de la efectividad de los mecanismos y procedimientos de comunicación a las personas usuarias y de velar porque se cumplan las directrices y los lineamientos en materia de mejoramiento continuo e innovación de los servicios.

A las contralorías de servicios también les corresponde, no solamente elaborar y proponer al jerarca los procedimientos y requisitos de recepción, tramitación, resolución y seguimiento de las gestiones presentadas por las personas usuarias, entendidas estas gestiones como todo reclamo, consulta, denuncia, sugerencia o felicitación respecto de la forma o el contenido con el que se brinda un determinado servicio, sino también atenderlas de manera oportuna y efectiva, con el fin de procurar una solución y orientación.

Además, deben las contralorías de servicios estar vigilantes del cumplimiento del derecho que asiste a las personas usuarias de recibir respuesta pronta a las gestiones referidas a los servicios que se brindan, así como evaluar la prestación de esos servicios, especialmente cuando la persona usuaria tiene alguna discapacidad.

Asimismo, deben promover mejoras continuas e innovación en los trámites y procedimientos del servicio que se brinda, emitir y dar seguimiento a las recomendaciones dirigidas a la administración activa, con el fin de cumplir con las expectativas de las personas usuarias, así como mantener informado al jerarca cuando las recomendaciones realizadas por la Contraloría de Servicios han sido ignoradas por situaciones que provocan inconformidades en las personas usuarias y se mantengan sin solución. En ese sentido, otra de sus funciones es la de realizar las investigaciones preliminares internas, sobre las fallas en la prestación de servicios con el fin de garantizar la eficiencia de las gestiones.

También, son funciones elaborar instrumentos que permitan medir la percepción que tienen las personas usuarias con respecto a la calidad de los servicios que se prestan, su grado de satisfacción y las mejoras requeridas, así como mantenerlas informadas de los servicios que brindan las contralorías de servicios.

Funciones todas estas que se dirigen en la misma dirección a las establecidas para la persona contralora de servicios según se observa en ese cuerpo normativo, con potestades de libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, expedientes, archivos y documentos de la institución, así como a otras fuentes de información que se relacionan con la prestación del

servicio, excepto aquellos casos en donde la información es confidencial o de acceso limitado por el ordenamiento jurídico.

Eso sí, la norma legal es clara en señalar que cuando una gestión no se refiere a las competencias propias de las contralorías de servicios o cuando se trate de asuntos propios de la auditoría interna, serán trasladadas a los órganos competentes.

También dicha ley establece un deber por parte del Estado costarricense de vigilar la efectividad de las contralorías de servicio, el mejoramiento continuo, la innovación y el funcionamiento de los servicios.

Como se observa, las contralorías de servicios tienen que promover la elaboración y divulgación de políticas de calidad de los servicios que brindan, estableciendo y aplicando procesos de evaluación continua de éstos con estándares de calidad, y velando porque se desarrollen procesos de mejoramiento continuo e innovación que incrementen de forma progresiva, permanente y constante la calidad de los servicios que presta, tomando en consideración las necesidades y expectativas de las personas usuarias; procesos en los cuales las contralorías de servicios participan únicamente como asesora del jerarca conforme a su naturaleza.

Por su parte, el artículo 11 del **Reglamento a la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios**, señala lo siguiente:

“Artículo 11.-**Funciones de la CONTRALORÍA.** Además de las indicadas en el artículo 14 de la LEY, la CONTRALORÍA tendrá las siguientes funciones:

1. Mediar para una solución pacífica de las gestiones presentadas por las PERSONAS USUARIAS relativas a la prestación del servicio, siempre y cuando sea posible de acuerdo con la naturaleza del servicio.

2. Tomar las acciones necesarias a los efectos de que la administración o departamento respectivo le haga llegar a la PERSONA USUARIA la información que solicite relativa a los servicios, normas, procedimientos o demás que se refieran a los

servicios que presta la organización respectiva y esta no sea brindada de manera expedita, correcta, actualizada y completa de conformidad con la LEY.”

Obsérvese que las Contralorías de Servicios, como parte de sus funciones es servir como órganos mediadores entre la Administración y las personas usuarias para que puedan estas últimas encontrar una solución pacífica de las gestiones presentadas, y que se relacionan con el servicio que se presta, así como tomar las medidas o acciones necesarias para que la Administración pueda hacer llegar a la persona usuaria la información que solicite relativa a los servicios, normas, procedimientos y demás, que brinda la institución cuando no se realicen de manera expedita, correcta, actualizada y completa.

En síntesis, las contralorías de servicios actúan como un órgano mediador entre las personas usuarias y la Administración, en procura de un servicio público de calidad.

Además, los artículos 1, 6 y 13 del **Reglamento de Creación, Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial**², indica lo siguiente:

“Artículo 1. CREACIÓN.-

Créase la Contraloría de Servicios del Poder Judicial como un órgano adscrito al Consejo Superior del Poder Judicial, con las oficinas regionales que se estimen necesarias, las cuales estarán bajo su dirección y coordinación.

Artículo 6. FUNCIONES.-

Para el cumplimiento de sus objetivos, la Contraloría de Servicios tendrá las siguientes funciones:

- Identificar conflictos actuales y potenciales en la relación usuario-Poder Judicial, para determinar sus causas y formular las recomendaciones correspondientes.
- Sugerir lineamientos generales respecto al trámite y atención de las denuncias a fin recomendar medidas para la unificación de criterios y acciones.
- Recomendar al Consejo la adopción de políticas, programas, proyectos e investigaciones tendentes a lograr un mayor conocimiento sobre la calidad del servicio que presta el Poder Judicial a sus usuarios.

² Circular N° 97-2000 del 30 de octubre del 2000, publicada en el Boletín Judicial N° 217 del 13 de noviembre del 2000.

- Contribuir a la solución de problemas de carácter funcional y administrativo de las dependencias del Poder Judicial para posibilitar un mejor desempeño del trabajo.
- Atender oportunamente las denuncias y sugerencias que presenten los usuarios y procurar una solución inmediata a los problemas que planteen.
- Informar y orientar a los usuarios sobre aspectos de su interés relativos a la organización, funcionamiento y servicios que brinda el Poder Judicial.
- Desarrollar los métodos e instrumentos técnico administrativos que se requieran para el efectivo funcionamiento de los programas bajo su responsabilidad.
- Promover y participar en la realización de campañas de información y orientación dirigidas a los usuarios.
- Mantener procedimientos adecuados para la atención eficiente de los planteamientos que presenten los usuarios.
- Proponer al Consejo Superior recomendaciones y acciones tendentes a mejorar la prestación y modernización de servicios.
- Propiciar encuestas que permitan consultar a los usuarios acerca de los servicios que presta la institución.
- Proponer al Consejo Superior, las acciones necesarias para asegurar una adecuada cobertura gradual del servicio a los usuarios de todas las dependencias del Poder Judicial.
- Cualquier otra compatible que le asigne el Consejo Superior del Poder Judicial.

Artículo 13. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y DAR RESPUESTA AL USUARIO.-

La Contraloría deberá atender, resolver o dar respuesta a todos los casos sometidos a su conocimiento, con la mayor diligencia. Dependiendo de su naturaleza, deberán ser resueltos en el acto, ya sea vía telefónica o visita del personal al lugar de los hechos. Si su naturaleza es de relativa complejidad, se pedirá informe en un plazo perentorio no menor de 24 horas ni mayor de 5 días, al funcionario responsable y su resultado deberá ser comunicado en un plazo máximo de ocho días hábiles. Cuando sea necesario, los resultados y consultas serán evacuadas mediante resolución fundada, la cual deberá comunicarse al usuario por cualquier medio disponible. En casos en que se requiera un plazo mayor al establecido, deberá dejarse constancia en el expediente de tal circunstancia y los motivos que la ocasionan, de lo cual se deberá informar al usuario. Del acto de comunicación o la imposibilidad de efectuar ésta deberá dejarse constancia en el expediente.

En el caso de asuntos que no sean de su competencia deberá canalizarlas a las instancias correspondientes y orientar al usuario respecto al procedimiento que debe seguirse para que éstas le sean resueltas, de lo cual se dejará constancia en el expediente.” (Énfasis suplido).

Obsérvese que el **Reglamento de Creación, Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial** data del 30 de octubre del 2000, es decir, que es

anterior a la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios y su reglamento; no obstante, las funciones establecidas en el reglamento especial, también se dirigen en el mismo sentido que la ley y giran en torno a identificar potenciales conflictos en la relación persona usuaria-Poder Judicial, determinar sus causas, formular recomendaciones y contribuir a la solución de problemas de carácter funcional y administrativo de las dependencias del Poder Judicial, atendiendo las denuncias y sugerencias que presenten las personas usuarias y de esa manera posibilitar una solución a los problemas, redundando en un mejoramiento continuo, innovación y funcionamiento de los servicios y del desempeño del trabajo en la prestación de los servicios que brinda el Poder Judicial.

Tómese en consideración que el Reglamento de Creación, Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, resulta de aplicación en lo que no fuere incompatible con la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, toda vez que esta posee un rango superior y es posterior a este último cuerpo normativo.

A nivel del Poder Judicial, observamos que la Contraloría de Servicios se encuentra adscrita al Consejo Superior y que cuenta con oficinas regionales que están bajo su dirección y coordinación, y que, para el cumplimiento de sus objetivos, tiene una serie de funciones, relacionadas con el servicio público que se brinda, siendo una oficina que tiene el deber de estar vigilante e identificar los potenciales conflictos que se presenten en esa relación de la persona usuaria con el Poder Judicial.

Conforme con todo lo anteriormente señalado, y con fundamento en el marco normativo expuesto, se concluye que **la Contraloría de Servicios del Poder Judicial forma parte de la Administración activa.** Dicha Contraloría tiene una serie de competencias -legalmente establecidas- que son distintas a las competencias de los demás órganos o dependencias de la administración activa del Poder Judicial. (La competencia es reserva de ley).

2. Sobre el proceso de registro de credenciales, los canales que lo respaldan, los canales por los cuales se debe tramitar, a qué personas y en qué condiciones se deben tramitar, en especial los casos donde la solicitud no es realizada de manera personal (terceros y cuentas maestras).

En cuanto al proceso de registro de credenciales (claves) para acceder al sistema informático de consulta de expedientes y como aspecto esencial para su análisis, está el tema de los **riesgos** inherentes a este proceso. Este tema es esencial tomarlo en consideración conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley General de Control Interno, que establece que son deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros:

“**a)** Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.

b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.

c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.

d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.”.

En relación con este tema, la Dirección Jurídica consultó a la **Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones**, quienes mediante el oficio N° **2274-DTI-2022** de 30 de agosto del 2022, hicieron de conocimiento de esta Dirección Jurídica el oficio N° **2237-DTI-2022** de esa misma fecha, en el que se indicó lo siguiente:

“En respuesta al correo electrónico recibido el 22 de agosto del 2022, donde se solicita emitir criterio sobre los riesgos que pueda implicar el proceso de registro de credenciales en el Sistema de Gestión en Línea, especialmente cuando la solicitud de

la persona usuaria es para terceras personas por medio de las cuentas maestras, se indica:

- Cuando se dan permisos en el Sistema de Gestión en Línea a personas vinculadas a cuentas maestras de otros usuarios, se están otorgando permisos a terceras personas, de consultar y ver todo lo relacionado a procesos judiciales a nombre de las personas o entidades jurídicas de quienes se enlazaron.

Por ejemplo, Pedro solicita usuario y que se le asocie la cuenta maestra de la empresa “ABC”, pedro, sin ser parte de los procesos, va a tener la posibilidad de acceso a ver y descargar todos los expedientes de la empresa “ABC”.

- En cuanto a la solicitud de permisos, está se debe hacer de forma presencial y personal en cualquier despacho judicial o Contraloría de Servicios, presentando su documento de identificación.

- En el caso de solicitud de permisos para terceras personas no se permite.

- En el caso de solicitar autorización para **cuenta maestra** para persona física o entidad jurídica, debe solicitarse de manera presencial en cualquier despacho judicial o Contraloría de Servicios, presentando:

- La persona por autorizar para acceder a los expedientes debe contar con un usuario de Gestión de Línea.

- Documento de autorización para la persona física, indicando:

- Nombre completo y número de identificación de la persona a autorizar y de quien autoriza en la cuenta maestra.

- Número de usuario a la cuenta que se va a asociar.

- Copia del documento de identidad de la persona que autoriza.

- Documento de autorización para la entidad jurídica indicando:

- Nombre completo y número de identificación de la persona a autorizar y quien autoriza en la cuenta maestra.

- Personería jurídica, vigente solicitada en el registro público que se pueda validar su legitimidad.

- Copia del documento de identidad del representante de la personería.
 - Copia del documento de identidad de la persona a autorizar en la cuenta maestra.
 - Número de usuario a la cuenta que se va a asociar.
- En caso de tratarse de una solicitud de permisos para una entidad jurídica, de igual manera se debe solicitar de manera presencial en cualquier despacho judicial o Contraloría de Servicios, presentando:
 - a. Personería jurídica vigente solicitada en el registro público que se pueda validar su legitimidad.
 - b. Correo electrónico de la entidad (autorizado por la entidad para recibo de correos).
 - c. Número de teléfono móvil (autorizado por la entidad para el recibo de SMS).
 - d. Documento de identidad del representante legal de la personería jurídica.
 - e. Si el representante legal no puede acudir a realizar la solicitud de la cuenta de usuario, puede autorizar a un tercero adjuntando los siguientes documentos:
 - a. Personería jurídica, vigente solicitada en el registro público que se pueda validar su legitimidad.
 - b. Documento de autorización del representante legal para que el tercero realice el trámite indicando:
 - i. Nombre completo y número de identificación de la persona que va a realizar el trámite y quien autoriza.
 - ii. Correo electrónico de la entidad (autorizado por la entidad para recibo de correos).
 - iii. Número de teléfono móvil (autorizado por la entidad para el recibo de SMS).
 - iv. Copia del documento de identidad del representante legal.

- v. Copia del documento de identidad del tercero autorizado.
- c. Ese tercero autorizado deberá apersonarse portando su propia cédula de identidad.” (Énfasis suplido).

De lo anterior queda claro que, el **Sistema de Gestión en Línea**, es una plataforma que permite el acceso al expediente de forma electrónica por parte de una persona usuaria o representante legal de una entidad jurídica, lo que convierte al sistema en una herramienta electrónica de mucha importancia para el servicio público que brinda el Poder Judicial.

También, dicho sistema, cuenta con una herramienta en donde la persona usuaria puede solicitar una “**cuenta maestra**”, que consiste en ligar los expedientes de una persona física o entidad jurídica a otra cuenta, para poder acceder a los expedientes por medio de la plataforma sin ser parte de estos. Es decir, tiene el inconveniente de que es posible entregar las credenciales o el permiso de acceso al Sistema, a personas vinculadas a cuentas maestras de otros usuarios, siendo que se estaría otorgando el permiso o la credencial a una tercera persona para que tenga acceso y pueda consultar e incluso hasta descargar todos los expedientes de una determinada empresa, todo esto sin ser parte en el proceso.

En relación con el tema del acceso a los expedientes judiciales, el artículo 243 de la **Ley Orgánica del Poder Judicial**, señala lo siguiente:

“ARTICULO 243.- Con excepción de otros supuestos establecidos expresamente por ley, sólo los abogados podrán representar a las partes ante los Tribunales Judiciales de la República.

Los universitarios que se identifiquen como estudiantes de una Facultad o Escuela de Derecho, los asistentes de los abogados, debidamente autorizados, y los bachilleres en derecho, podrán concurrir a las oficinas y los despachos judiciales, para solicitar datos y examinar expedientes, documentos y otras piezas, así como para obtener fotocopias.

Para esos efectos, los estudiantes y egresados deberán contar con la autorización del profesor o del abogado director del procedimiento. Los bachilleres en derecho deberán demostrar su condición, con documento auténtico emanado de la respectiva Universidad.”

Obsérvese que, de acuerdo con la norma, solamente las partes y sus representantes (personas abogadas y sus asistentes autorizados), y las personas estudiantes universitarias (autorizadas por el profesor o la persona abogada directora del procedimiento), pueden tener acceso para solicitar datos y examinar expedientes, documentos y otras piezas, incluso obtener fotocopias. Esto es así, porque precisamente deben ser protegidos los datos confidenciales que se encuentran dentro de los expedientes, de lo contrario las partes del proceso estarían desprotegidas en su privacidad e incluso en el mal uso que se le puedan dar a los datos contenidos en el expediente; en ese sentido, las personas abogadas tienen prohibición de revelar información obtenida bajo secreto profesional, salvo algunas excepciones, incluso este deber de reserva alcanza al personal de apoyo, el cual debe ser advertido de la confidencialidad de los asuntos que conocen, y así lo establece el **Código de Deberes Jurídicos, Morales y Éticos del Profesional en Derecho** en sus artículos 13, 32 y 41.

En razón de ello, no se puede permitir el acceso directo a los expedientes judiciales a personas ajenas al proceso o que no sean de las contempladas en la norma anteriormente transcrita.

Debido a lo anterior, esta Dirección Jurídica advierte que el servicio que consiste en brindar credenciales en el **Sistema de Gestión en Línea** mediante las denominadas “**cuentas maestras**” para el acceso a expedientes judiciales representa un riesgo para la Administración de Justicia que debe ser valorado, por cuanto dichos accesos pueden o podrían ser mal empleados por las personas usuarias.

De manera que, la tarea de generar contraseñas en el Sistema de Gestión en Línea para ser facilitadas a las personas usuarias, para que éstas a su vez, puedan consultar el expediente judicial, realizar trámites relacionados con éstos, es una función ligada en forma directa a los despechos judiciales que tramitan los procesos judiciales de las distintas materias. Es por ello por lo que, considerando que la función primordial de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial es actuar como un órgano mediador entre las personas usuarias y la Administración,

en procura de un servicio público de calidad, entonces, **no resulta compatible** que la Contraloría de Servicios brinde las claves a las personas usuarias porque deben tener una **posición independiente** de las demás autoridades del Poder Judicial (en cualquiera de sus ámbitos). Tal **independencia funcional y de criterio** que tienen las Contralorías de Servicios está regulada en el artículo 13 de la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios. Esta norma claramente establece que las contralorías de servicios no deberán realizar funciones ni actuaciones de la administración activa, excepto las necesarias para cumplir sus propias funciones.

Desde este punto de vista y de lo analizado en el marco normativo expuesto, no es conveniente que se debilite la función primordial de la Contraloría de Servicios, al tener que estar asumiendo esa otra tarea que además trae consigo el tener que realizar búsquedas de información y análisis para determinar si se puede o no otorgar las credenciales de acceso, porque, en ocasiones, no se reduce a una mera constatación, sino que hay casos en que la situación requiere un análisis mayor para determinar si se puede o no facilitar la clave, obsérvese que la DTI habla incluso de cuentas maestras y otros detalles que requieren mayor atención y labor, lo cual no concuerda con lo dispuesto por el Consejo Superior en la sesión N° 13-19 del 15 de febrero del 2019, artículo LIII, en que se indicó que los requisitos para la entrega de usuarios y contraseñas al Sistema de Gestión en Línea son claros, de fácil constatación y no necesitan de mayor análisis.

También debe considerarse que las plazas asignadas a la Contraloría de Servicios son para atender las competencias específicas que la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios señala, esto es, como ya se ha dicho varias veces el actuar como un órgano mediador entre las personas usuarias y la Administración, en procura de un servicio público de calidad.

En ese sentido, se recomienda al Consejo Superior realizar una nueva valoración de los motivos para que se revoque el acuerdo adoptado por el Consejo Superior en la sesión N° 86-17 del 22 de setiembre del 2017, artículo LVIII, en que se acogió la recomendación del Consejo

Gerencial de Tecnologías de la Información, para que se emitiera una directriz a los tribunales, contraloría de servicios y administraciones, en la que se indica que en caso de que una persona usuaria solicite su clave al Sistema de Gestión en Línea se le dé en el despacho que acuda y se tome un nuevo acuerdo en el cual se disponga en el mismo sentido pero excluyendo a la Contraloría de Servicios del Poder Judicial y que se publique mediante circular. De previo a esto deberá contarse con el criterio del Consejo Gerencial de Tecnologías de la Información.

III. Conclusiones y recomendación:

De conformidad con todo lo expuesto y con fundamento en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 (Principio de Legalidad Administrativa), 113, inciso 3) y 283 de la Ley General de la Administración Pública, los artículos 2 y 14 de la Ley General de Control Interno, el artículo 243 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los artículos 13, 32 y 41 del Código de Deberes Jurídicos, Morales y Éticos del Profesional en Derecho, los artículos 1, 3, 11, 12, 13, 14, 15, 22, 23, 32, 33, 34, 35 y 39 de la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, el artículo 11 del Reglamento a la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, los artículos 1, 6 y 13 del Reglamento de Creación, Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, se concluye lo siguiente:

1. La Administración activa es el conjunto de órganos de la función administrativa que tienen dos funciones principales, deciden y ejecutan, en donde sus decisiones constituyen típicos actos administrativos. Es decir, la actividad de la Administración activa es decisoria o deliberante cuando termina la voluntad de la Administración a través de actos administrativos. Y es función ejecutiva cuando realiza o lleva a la práctica esa voluntad.
2. Las **contralorías de servicios** se constituyen en un órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de los servicios que

- brinda la institución; también apoya, complementa, guía y asesora a los jefes o encargados de tomar decisiones, es decir a la Administración activa, esto a fin de incrementar la efectividad en el logro de los objetivos organizacionales, así como la calidad de los servicios que presta la institución. (Artículo 11 de la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio LRSNCS).
3. Las contralorías de servicios promueven el mejoramiento continuo e innovación en la prestación de los servicios que brinda la institución. (Artículo 11 de la LRSNCS).
 4. Las contralorías de servicios ejercen sus funciones con independencia funcional y de criterio respecto del jefe y los demás componentes de la administración activa de la institución y, por ello, no deben realizar funciones ni actuaciones de la administración activa, excepto las necesarias para cumplir sus propias funciones, lo que permite ejercer los controles de fiscalización de los servicios públicos de forma objetiva. (Artículo 13 de la LRSNCS).
 5. La función fundamental de la Contraloría de Servicios es actuar como un órgano mediador entre las personas usuarias y la Administración, en procura de un servicio público de calidad.
 6. La **Contraloría de Servicios del Poder Judicial** se encuentra adscrita al Consejo Superior y para el cumplimiento de sus objetivos, tiene una serie de funciones, relacionadas con el servicio público que se brinda, siendo una oficina que tiene el deber de estar vigilante e identificar los potenciales conflictos que se presenten en esa relación de la persona usuaria con el Poder Judicial.
 7. La Contraloría de Servicios del Poder Judicial forma parte de la Administración activa; pero, tiene una serie de funciones legalmente definidas que le impiden realizar otras tareas que son competencia de otros órganos o dependencias de la administración activa (las competencias son reserva de ley).

8. La labor de **generar contraseñas en el Sistema de Gestión en Línea** para ser facilitadas a las personas usuarias, para que éstas a su vez, puedan consultar el expediente judicial, realizar trámites relacionados con éstos, es una función ligada en forma directa a los despechos judiciales que tramitan los procesos judiciales de las distintas materias. Es por ello por lo que, considerando que la función primordial de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial es actuar como un órgano mediador entre las personas usuarias y la Administración, en procura de un servicio público de calidad, entonces, **no resulta compatible** que la Contraloría de Servicios brinde las claves a las personas usuarias porque deben tener una **posición independiente** de las demás autoridades del Poder Judicial (en cualquiera de sus ámbitos). Tal **independencia funcional y de criterio** que tienen las Contralorías de Servicios está regulada en el artículo 13 de la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios. Esta norma claramente establece que las contralorías de servicios no deberán realizar funciones ni actuaciones de la administración activa, excepto las necesarias para cumplir sus propias funciones.
9. El artículo 243 de la **Ley Orgánica del Poder Judicial**, define de manera clara que solamente las partes y sus representantes (personas abogadas y sus asistentes autorizados), y las personas estudiantes universitarias (autorizadas por el profesor o la persona abogada directora del procedimiento), pueden tener acceso para solicitar datos y examinar expedientes, documentos y otras piezas, incluso obtener fotocopias ante las oficinas y los despachos judiciales, por lo que no se puede permitir el acceso directo a los expedientes judiciales a personas ajenas al proceso o que no sean de las contempladas en dicho artículo.
10. Esta Dirección Jurídica advierte que el servicio que consiste en brindar credenciales en el **Sistema de Gestión en Línea** mediante las denominadas “**cuentas maestras**” para el acceso a expedientes judiciales representa un riesgo para la Administración de Justicia que debe ser valorado, por cuanto dichos accesos pueden o podrían ser mal empleados por las personas usuarias.

- 11.** También debe considerarse que las plazas asignadas a la Contraloría de Servicios son para atender las competencias específicas que la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios señala, esto es, como ya se ha dicho varias veces el actuar como un órgano mediador entre las personas usuarias y la Administración, en procura de un servicio público de calidad.
- 12.** Desde este punto de vista y de lo analizado en el marco normativo expuesto, no es conveniente que se debilite la función primordial de la Contraloría de Servicios, al tener que estar asumiendo esa otra tarea que además trae consigo el tener que realizar búsquedas de información y análisis para determinar si se puede o no otorgar las credenciales de acceso, porque, en ocasiones, no se reduce a una mera constatación, sino que hay casos en que la situación requiere un análisis mayor para determinar si se puede o no facilitar la clave, obsérvese que la DTI habla incluso de cuentas maestras y otros detalles que requieren mayor atención y labor, lo cual no concuerda con lo dispuesto por el Consejo Superior en la sesión N° 13-19 del 15 de febrero del 2019, artículo LIII, en que se indicó que los requisitos para la entrega de usuarios y contraseñas al Sistema de Gestión en Línea son claros, de fácil constatación y no necesitan de mayor análisis.
- 13.** También debe considerarse que las plazas asignadas a la Contraloría de Servicios son para atender las competencias específicas que la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios señala, esto es, como ya se ha dicho varias veces el actuar como un órgano mediador entre las personas usuarias y la Administración, en procura de un servicio público de calidad, labor que no puede ser desatendida o debilitada.
- 14.** Conforme a todo lo expuesto, se recomienda al Consejo Superior realizar una nueva valoración de los motivos para que se revoque el acuerdo adoptado por el Consejo Superior en la sesión N° 86-17 del 22 de setiembre del 2017, artículo

LVIII, en que se acogió la recomendación del Consejo Gerencial de Tecnologías de la Información, para que se emitiera una directriz a los tribunales, contraloría de servicios y administraciones, en la que se indica que en caso de que una persona usuaria solicite su clave al Sistema de Gestión en Línea se le dé en el despacho que acuda, y se tome un nuevo acuerdo en el cual se disponga en el mismo sentido pero excluyendo a la Contraloría de Servicios del Poder Judicial y que se publique mediante circular. De previo a esto deberá contarse con el criterio del Consejo Gerencial de Tecnologías de la Información.

15. Corresponde al órgano colegiado consultante la competencia, exclusiva y excluyente, para tomar las decisiones pertinentes en relación con el tema objeto de consulta.

Conforme lo expuesto se deja rendido el informe solicitado, a efecto de que el Consejo Superior en el ejercicio de las competencias que tiene asignadas decida lo que corresponda, en atención al bloque de legalidad que rige en el Poder Judicial.

Advertencias:

- Se les recuerda a los requirentes que los criterios de la Dirección Jurídica **no son vinculantes**.
- El presente criterio se funda en un razonamiento técnico jurídico con base en la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo y el supletorio aplicable a la materia, cualquier valoración de oportunidad y conveniencia que sea necesario realizar, es competencia de las unidades decisoras y ejecutoras correspondientes.
- El presente criterio se emite con base en la información suministrada por la unidad requirente del mismo, mediante el oficio N° 3718-2022 de 20 de abril del 2022 de la Secretaría General de la Corte. Por lo anterior, no le corresponde a esta unidad asesora la responsabilidad por la veracidad de dicha información.
- Cualquier traslado del presente criterio a terceros no involucrados en los procesos de análisis y toma de decisiones con respecto al objeto del mismo, deberá ser realizado previa despersonalización de cualquier dato sensible que se haya consignado en dicho documento.

- No se advierte incompatibilidad o conflicto ético para la emisión del presente criterio, en tanto que los temas indicados no inciden en los derechos subjetivos de los suscribientes, ni hay vínculos de ningún tipo con la persona sobre la cual gira el análisis del informe.
- El presente criterio se emite con base a la consulta realizada, por lo que es responsabilidad de la unidad requirente precisar y delimitar la o las consultas formuladas a esta Dirección.

De usted atentamente,

Elaborado por:

Lic. Manuel Araya Zúñiga
Asesor Jurídico 1 a.i.

Revisado por:

Licda. Silvia Elena Calvo Solano
Jefa a.i. Área Análisis Jurídico

Autorizado por:

M. Sc. Rodrigo Alberto Campos Hidalgo
Director Jurídico a. i.

Ref: 511-22

maz