



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

San José, 15 de julio de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0706-2021

Señora
Fiorella Salazar Rojas
Ministra
Ministerio de Justicia y Paz

Estimada señora:

Me refiero al oficio MJP-DM-411-2021 del 12 de julio del 2021; mediante el cual se remite para análisis y resolución de este Ministerio una propuesta de reorganización administrativa por ley, para la creación de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) conforme lo establecido en la Ley 9968.

La propuesta de reorganización administrativa por Ley consiste en crear la **Unidad Coordinadora del Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia (UCP)**, como un órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Justicia y Paz (MJP), conforme se establece en el artículo 4 de la Ley 9968 “*Contrato de préstamo N° 4871/OC-CR con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el programa de seguridad ciudadana y prevención de violencia*”, del 17 de marzo del 2021.

Respecto a esta solicitud, la Unidad de Reforma Institucional ha procedido a analizar la solicitud y se determina lo siguiente:

1. La propuesta consiste en una reorganización administrativa por Ley, la cual se refiere a la creación de nueva estructura integral, modificación, supresión o establecimiento de unidades organizacionales en alguna institución por disposición de ley. Para su aprobación se atenderá a la Guía de Reorganización 3 emitida por MIDEPLAN.

Las reorganizaciones administrativas fundamentadas por disposición de Ley, supondrán modificaciones en la estructura organizacional estrictamente relacionadas con las unidades organizacionales a las que expresamente se refiera la Ley.

Este tipo de reorganización no es deseable en vista de que le imprime una dosis de rigidez a la estructura orgánica de la institución –propia del a menudo lento proceso legislativo- que con vistas al futuro podría entorpecer su adaptación al cambio social, económico y jurídico dentro de una determinada coyuntura histórica, sin embargo, si una determinada Ley de la República lo determina de esta forma, fue la voluntad del legislador y bajo el principio de legalidad, se debe proceder con su registro.

2. Adjunto al oficio de solicitud, se remite el oficio MP-DM-1127-2021 del 8 de julio del 2021, suscrito por el señor Michael Soto Rojas, en su condición de Ministro Rector de Seguridad Ciudadana y



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

15 de julio de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0706-2021
Pág. 2

Justicia, en el cual brinda su aval para la creación de la Unidad Coordinadora del Programa. Asimismo, se adjunta el oficio PLAN/00128-07-2021 del 8 de julio del 2021, suscrito por la señora María Elena Castillo Solera, jefatura de la Secretaría de Planificación Sectorial e Institucional del Ministerio de Justicia y Paz, en el cual brinda su pronunciamiento favorable respecto a la solicitud planteada.

3. En oficio DM-889-18 del 7 de agosto del 2018 remitido a la señora Marcia González Aguiluz, entonces Ministra de Justicia y Paz, MIDEPLAN emite una serie de consideraciones técnicas que deberán ser tomadas en consideración por las instituciones públicas al momento de presentar los respectivos procesos de reorganización administrativa, al respecto se indicó:

“En virtud de lo anterior, y en complemento al decreto ejecutivo 41162-H, este Ministerio emite las siguientes consideraciones técnicas, respecto al análisis y resolución de los procesos de reorganización administrativa que se presenten a partir de esta fecha:

(...) 3. Se excluye de la aplicación de este comunicado, aquellas unidades organizacionales que se encuentren establecidas expresamente en una Ley de la República, siempre y cuando la institución demuestre que cuenta con los recursos necesarios para afrontar los gastos respectivos. Se hace la salvedad de que la práctica de establecer estructura organizacional mediante ley, no se considera conveniente por la rigidez de dicho instrumento normativo, siendo la materia de organización una materia dinámica y que debe ajustarse a los constantes cambios que se presentan en la institucionalidad pública.” (El subrayado no corresponde al original)

4. El artículo 4 de la Ley 9968, determina explícitamente la creación de la **Unidad Ejecutora del Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia**, la cual se abrevia a las siglas UEP, al respecto este artículo indica:

“Se crea la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) como un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Justicia y Paz, con personalidad jurídica instrumental para la realización de las funciones establecidas en el Contrato de Préstamo N° 4871 /0C-CR y sus anexos que se aprueban mediante esta ley.

Para la ejecución e implementación del Programa se crearán cuatro plazas: una coordinación general, quien ostentará la mayor jerarquía administrativa y ejercerá las funciones ejecutivas de dicha Unidad, una Gerencia de Infraestructura, una Gerencia del Componente de Efectividad Policial y una Gerencia del Componente de Centros Cívicos.

Se autoriza a los ministerios de Justicia y Paz y de Seguridad Pública a proveer del personal profesional con que cuente y posea la idoneidad para ocupar las plazas descritas. En caso de que se demuestre que las instituciones no cuentan con el personal idóneo para ocupar estos cargos, se podrán realizar las contrataciones necesarias para ocupar dichas plazas. Los costos de las plazas estarán cubiertos con recursos propios del préstamo y tendrán vigencia desde la aprobación de la presente ley hasta que finalice su ejecución.



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

15 de julio de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0706-2021
Pág. 3

Ambos ministerios quedan autorizados, asimismo, para destacar personal de su planilla regular, de manera exclusiva, en labores de apoyo para la ejecución del programa.” (El subrayado no corresponde al original)

5. Propiamente en el Contrato de Préstamo, se hace referencia a la instancia en cuestión en el inciso (a) de la Cláusula 3.01 (Condiciones especiales previas al primer desembolso) del Capítulo III: Desembolsos y Uso de Recursos del Préstamo, inciso (b) de la Cláusula 4.05 (Otros documentos que rigen la ejecución del Programa) del Capítulo IV: Ejecución del Programa del apartado del Contrato en el cual se establecen las Estipulaciones Especiales, así como la Cláusula 4.02, 4.03 y 4.04 del apartado de Ejecución del Programa establecido en el Anexo Único. En lo que interesa se indica:

“CLÁUSULA 3.01. Condiciones especiales previas al primer desembolso. *El primer desembolso de los recursos del Préstamo está condicionado a que se cumplan, a satisfacción del Banco, en adición a las condiciones previas estipuladas en el Artículo 4.01 de las Normas Generales, las siguientes:*

(a) que se haya creado el órgano desconcentrado, con personalidad jurídica instrumental, desde el cual operará la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), adscrita al Ministerio de Justicia y Paz; (...)

(...) 4.02 Se establecerá una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) en el Organismo Ejecutor, con máxima desconcentración y personalidad jurídica instrumental, que tendrá la responsabilidad de suscribir los contratos, gestionar y autorizar los pagos con fondos del Préstamo, y llevar el diálogo y comunicación con el Banco. La UCP estará conformada por una Coordinación General (CG), una gerencia técnica para las actividades relacionadas con la Fuerza Pública, otra para las actividades relacionadas con los CCP, y otra para infraestructura (de ambos componentes). Los integrantes de la UCP serán funcionarios nombrados por los respectivos ministerios, con base en perfiles acordados con el Banco, y tendrán dedicación exclusiva al Programa. La CG tendrá como función además actuar como secretario del CD para hacer cumplir sus disposiciones.

4.03 El Organismo Ejecutor, por medio de la UCP, será responsable de: (i) la administración de los recursos del Préstamo y de los aspectos fiduciarios (adquisiciones y financieros); (ii) la planificación de la ejecución del Programa, incluyendo la aprobación del Plan de Ejecución Plurianual, de los planes financieros y del monitoreo y actualización del Plan de Adquisiciones (PA); (iii) la coordinación y supervisión de los procesos de las contrataciones; (iv) la supervisión y monitoreo del avance de ejecución; (v) la aprobación de los estados financieros y solicitudes de desembolso; (vi) la aprobación de las evaluaciones del Programa; y (vii) la rendición de cuentas sobre el avance en la ejecución y consecución de los objetivos ante el Comité de Dirección y el Banco, entre otras funciones que se detallarán en el MOP.

4.04 Asimismo, el Organismo Ejecutor, con el acuerdo previo del Banco, podrá financiar la suscripción de un contrato de gestión para apoyar a la UCP en la gestión técnica, administrativa y fiduciaria del Programa. La UCP podrá apoyarse en el gestor para realizar, entre otras, las



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

15 de julio de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0706-2021
Pág. 4

siguientes actividades: (i) preparación de términos de referencia, informes de evaluación y documentos para contrataciones, que la UCP validará; (ii) tramitación y monitoreo de las adquisiciones en apoyo de la UCP; (iii) preparación, para aprobación de la UCP, de documentos que el Organismo Ejecutor o el Banco requieran, incluyendo herramientas de planificación y seguimiento de la ejecución, así como informes de seguimiento de resultados y productos; (iv) asegurar en la gestión del Programa el cumplimiento de las políticas del Banco y complementariamente la normativa nacional aplicable; (v) preparar, para su autorización por la UCP, proyecciones de flujos financieros, estados financieros, solicitudes de desembolso, documentación del respaldo de los pagos, y lo requerido para apoyar la gestión y supervisión financiera; (vi) tramitar la documentación para contratar las auditorías por la UCP; y (vii) apoyar a la UCP en la gestión socioambiental y completar la tramitación y obtención de las autorizaciones ambientales necesarias para la licitación y ejecución de las obras.” (El subrayado no corresponde al original)

De esta forma, se puede observar como en la Cláusula 4.03 y 4.04 las funciones y actividades generales que deberá desarrollar la Unidad.

En cuanto a la denominación de esta Unidad, se observa que el Contrato de Préstamo utiliza la denominación de Unidad Coordinadora del Programa (UCP), al igual que se indica en el oficio MJP-DM-411-2021, sin embargo, el artículo 4 de la Ley establece la creación de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), siendo esta última la denominación que será registrada, ya que fue la aprobada por los legisladores en el artículo 4 de la Ley 9968.

6. En cuanto al tema de gestión de recursos humanos, el artículo 4 establece que contará con cuatro plazas, propiamente indica *“Para la ejecución e implementación del Programa se crearán cuatro plazas: una coordinación general, quien ostentará la mayor jerarquía administrativa y ejercerá las funciones ejecutivas de dicha Unidad, una Gerencia de Infraestructura, una Gerencia del Componente de Efectividad Policial y una Gerencia del Componente de Centros Cívicos.”*

Es importante indicar que no le corresponde a este Ministerio referirse a los perfiles, puestos y cargos de las personas que conforman la UEP.

7. Un aspecto a tomar en consideración, es que la normativa no subdivide esta UEP en unidades menores, sino que hace referencia a las plazas que la conformarán, propiamente cuatro (4) plazas -un coordinador general y tres gerentes-, de forma que, se procederá a registrar esta Unidad sin unidades menores en la actualidad, siendo que esto no impide que en un futuro se pueda tramitar una reorganización administrativa parcial para crear estructura organizacional adicional.
8. Al tratarse de una Unidad Ejecutora que responde a la ejecución de un Programa, esta se creará de manera temporal, ya que una vez concluido el Programa, debería iniciar la fase de cierre de la Unidad, pese a lo anterior, en el oficio MJP-DM-411-2021 no se hace referencia a este plazo, ni es claro este en el Contrato de Préstamo, ya que en el inciso (a) de la Cláusula 4.06 del Capítulo IV de Ejecución del Programa se hace referencia a un plazo máximo de 4 años para la



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

15 de julio de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0706-2021
Pág. 5

iniciación material de las obras, el cual rige a partir de la vigencia del Contrato, pero no se hace referencia al plazo en que las obras y el programa, con sus componentes deberá estar concluido.

Conforme a lo anterior, se insta al Ministerio de Justicia y Paz, en un plazo máximo de un mes, una vez que sea notificada esta resolución, indicar cuál será el plazo inicial de vigencia del Programa y por ende de la UEP. El establecimiento de este plazo inicial, no limita a que posteriormente se pueda pedir extensiones de plazo ante MIDEPLAN, las cuales se recomienda que se realicen oportunamente –al menos seis meses de previo-, con el fin de no afectar la ejecución de las obras por afectaciones en la gestión del recurso humano.

9. Dado que la UEP –conforme al artículo 4 de la Ley 9968- tendrá desconcentración máxima respecto al MJP y personalidad jurídica instrumental, es importante hacer referencia a ambos conceptos, entendiendo que la **desconcentración** es una técnica jurídico administrativa mediante la cual una competencia (función u obligación) del jerarca institucional es transferida (encargada o encomendada) mediante ley o reglamento, para que la ejecute -de manera exclusiva- una unidad u órgano inferior de la misma institución (ministerio institución autónoma o cualquier otra entidad que se rija por el derecho público).

La **desconcentración será mínima** cuando el superior jerárquico del ministerio o institución no pueda avocar (retomar la competencia para sí temporalmente y para resolver una situación jurídica concreta) o revisar y sustituir la conducta del inferior (influyendo u obligando al órgano desconcentrado a variar lo resuelto valiéndose de su poder jerárquico). La **desconcentración será máxima** cuando al superior jerárquico, aparte de no poder avocar, revisar o sustituir lo dispuesto por el órgano desconcentrado, tampoco pueda girarle órdenes, instrucciones o circulares.

En este sentido, tenemos que -a contrario sensu- cuando la desconcentración es mínima, el superior jerárquico sí puede girarle órdenes, instrucciones o circulares al inferior órgano desconcentrado, siempre y cuando estas disposiciones no afecten el núcleo duro que implica el ejercicio de la competencia desconcentrada. Cuando la desconcentración es máxima, el único poder que le queda al jerarca sobre el órgano inferior desconcentrado, es el poder general de administración (fijación de presupuesto, estructura, recursos humanos y ubicación) y el de dirección (posibilidad de fijarle al inferior metas y tipos de medios para alcanzarlas, pero no los actos concretos para llevarlas a cabo).

Sobre la **personalidad jurídica instrumental**, según el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) del Colegio de Abogados y la Universidad de Costa Rica, la práctica legislativa de otorgar personalidad jurídica instrumental a órganos administrativos "(...) responde al menos a dos criterios: el primero de ellos, a razones técnicas que aconsejan una relativa independencia o autonomía de ciertos órganos y competencias para el mejor desempeño de sus funciones y cumplimiento de sus fines. En esta hipótesis, la desconcentración y la personificación de órganos, devienen en garantías a favor de los administrados (por ejemplo, mayor imparcialidad y objetividad y menor injerencia política en ciertas decisiones técnicas o jurídicas) o de ciertos intereses y fines públicos. El segundo criterio, consiste en la utilización de la figura debido a la incapacidad para alcanzar un consenso político importante entre las fracciones parlamentarias,



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

15 de julio de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0706-2021
Pág. 6

para descentralizar la actividad. En esta segunda hipótesis, lo aconsejable, para la consecución de los fines es la descentralización y no la desconcentración con personalidad jurídica instrumental, que se queda a medio camino entre la centralización y la descentralización y, por tanto, con virtudes y defectos propios de ambos extremos."

Este Centro indica que la Procuraduría General de la República (PGR) en Opinión Jurídica O.J.-056-97 de 30 de octubre de 1997, "(...) *consideró que de conformidad con el voto número 3513-94, capacidad jurídica instrumental es personalidad parcial, personificación no plena*", "(...) *lo que supone la posibilidad de que determinados recursos del Estado reciban un manejo financiero diverso al usual y, con ello, desconocer o excepcionar los principios de caja única y universalidad presupuestaria*." Por el contrario, se estimó además que "(...) *el concepto que interesa es, en la sentencia 6240-93, algo muy diverso, por cuanto es claro que su admisión o reconocimiento no conduce al fenómeno de la "personificación presupuestaria", que se reputa claramente como inconstitucional*."

De lo expuesto se desprende la existencia de concepciones divergentes en torno a la figura estudiada, manteniéndose al respecto un debate constitucional pendiente sobre la materia. No obstante, lo anterior, han sido promulgadas varias leyes en las cuales se otorga personalidad jurídica instrumental a diversos órganos del Poder Ejecutivo, cuyos contornos no son generalmente claros, aunque en la mayoría de los casos parecen autorizar la gestión financiera de determinados recursos públicos al margen de la caja única y de la presupuestación general del Estado.

Es precisamente a esta capacidad de gestión financiera y de contratación a la que se pueden resumir los alcances otorgados con la personalidad jurídica instrumental a dichos órganos. En este mismo sentido se ha pronunciado este Órgano Consultivo al evacuar consultas sobre la naturaleza de los diferentes órganos con personificaciones presupuestarias."

Por otra parte, en el dictamen C-171-96 del 18 de octubre de 1996, la PGR se refiere a los alcances que tiene esta figura jurídica al indicarse que "*En efecto, en esas circunstancias, la personalidad jurídica tiene como objeto atribuir al organismo autonomía presupuestaria y, por ende, la capacidad de gestionar determinados fondos en forma independiente del presupuesto central, para flexibilizar la gestión de determinados recursos públicos. Aspecto que la doctrina conoce como 'personificación presupuestaria'. El carácter limitado de esa personalidad justifica la integración del órgano a otra Administración y el carácter limitado de sus poderes en torno a los fines asignados. El ámbito de acción es la gestión financiera autónoma que le permite realizar directamente los contratos que requiera para el cumplimiento de sus fines.*"

Asimismo, Rodolfo Saborío¹ indica que "*La técnica de la asignación de "personalidad jurídica instrumental" a ciertas unidades administrativas, en su mayoría adscritas a ministerios gubernamentales ha sido aceptada como uno de las alternativas organizativas para superar las deficiencias operativas del Gobierno Central.*

¹ Saborío Valverde, Rodolfo. (2004). *La personalidad jurídica instrumental y en particular su utilización para la Administración Tributaria.*



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

15 de julio de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0706-2021
Pág. 7

Esta modalidad organizativa consiste en la aceptación de una ficción jurídica según la cual, una determinada unidad administrativa puede actuar como si tuviera personalidad jurídica de derecho público, sin que efectivamente la tenga. Esto permite que maneje su propio presupuesto, su sistema de adquisiciones, y en la mayoría de los casos, no tenga que aplicar el obsoleto sistema de reclutamiento del Servicio Civil. Podemos decir que estamos ante un mal menor, si se considera que, en muchas ocasiones para evitar esas limitaciones operativas, lo que el legislador ha decidido es la creación de nuevos entes públicos con patrimonio y personalidad plena, lo que ha contribuido al desmembramiento de la capacidad de actuar del Sector Público y a la atomización de la toma de decisiones (...)

En la figura de la personalidad jurídica instrumental se mantiene una adscripción a una dependencia administrativa superior, que permite que su actuación se someta con mayor facilidad a directrices y en muchos casos a instrucciones de la dependencia ministerial de la cual forma parte.

No cabe ninguna duda que estamos ante un fenómeno organizativo que no soluciona las deficiencias tradicionales de la capacidad de gestión del Gobierno Central, pero al menos permite una mayor flexibilidad y herramientas de gestión sustancialmente superiores a las predominantes en la instancia de la cual forman parte. Lo correcto sería corregir la normativa que impide que los Ministerios puedan asumir con un mínimo de racionalidad y eficiencia sus tareas, mediante un rediseño de sus estructuras tradicionales y sus procedimientos de gestión. Este problema ha sido constantemente evitado por los responsables políticos, por lo cual a pesar de que la "personificación instrumental" más que una solución sea un síntoma de la atrofia gubernamental, sigue apareciendo como una técnica organizativa que permite enfrentar con mejores herramientas el cumplimiento de funciones públicas."

De esta manera, conforme a lo establecido en la Ley, se procederá a graficar la UEP como un órgano desconcentrado del MJP, tal y como se muestra en la actualidad en el caso de la Procuraduría General de la República, la Dirección Nacional de Notariado, la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes, la Junta Administrativa del Registro Nacional y el Tribunal Registral Administrativo.

En virtud de lo anterior, se procede a registrar la **Unidad Ejecutora del Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia (UEP)**, tomando en consideración lo siguiente:

- a. Es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Justicia y Paz, con personalidad jurídica instrumental conforme lo establece el artículo 4 de la Ley 9968;
- b. En este momento no estará subdividido en unidades menores;
- c. Será una unidad temporal, ya que depende de la ejecución del Programa, por ello se insta al MJP, en el plazo de un mes, indicar cuál será ese plazo inicial de temporalidad.
- d. Las funciones que desarrollará la UEP son las indicadas en las Cláusulas 4.02 y 4.03 del Anexo Único del Contrato de Crédito.



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

15 de julio de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0706-2021
Pág. 8

Por lo tanto, la modificación en la estructura organizacional del Ministerio de Justicia y Paz, en cuanto a sus órganos desconcentrados queda conformada de la siguiente manera:

Ministro (a)

Agencia de Protección de Datos de los Habitantes
Dirección Nacional de Notariado
Junta Administrativa del Registro Nacional
Procuraduría General de la República
Unidad Ejecutora del Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia (UEP)
Tribunal Registral Administrativo

Este Ministerio emite su criterio fundamentado en las disposiciones de las Leyes 5525, 7668, Decreto Ejecutivo 26893-MTSS-PLAN y sus reformas, así como en la directriz 021 PLAN.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

JOV/LRH/RHR

C: Sr. Michael Soto Rojas, Ministro, Ministerio de Seguridad Pública
Sra. Marta Eugenia Acosta Zúñiga, Contraloría General de la República
Sra. Ana Miriam Araya Porras, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
Sr. Fred Montoya Rodríguez, Dirección de Leyes y Decretos, Presidencia de la República
Sr. Alfredo Hasbum Camacho, Dirección General de Servicio Civil
Sra. Diana Posada Solís, Viceministra de Gestión Estratégica y Oficial Mayor, MJP
Sra. María Elena Castillo Solera, Secretaría de Planificación Sectorial e Institucional, MJP
Sr. Luis Román Hernández, Gerente del Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN
Archivo