



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

San José, 28 de enero de 2019  
DM-059-2019

Señora  
Rocío Aguilar Montoya  
Ministra  
Ministerio de Hacienda (MH)

Estimada señora Ministra:

Reciba un cordial saludo. Me refiero al oficio DM-909-2018 del 4 de mayo del 2018, suscrito por el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, mediante el cual remite para análisis y resolución de MIDEPLAN una propuesta de reorganización administrativa parcial del Ministerio de Hacienda (MH).

La propuesta consiste en una reorganización administrativa parcial del MH, propiamente en la **Asesoría Jurídica**, en la cual se plantea la formalización de la conformación estructural que opera en la práctica en dicha Asesoría, ya que funcionan cinco áreas de coordinación y se requiere nivelar la carga laboral entre las coordinaciones existentes, adicionalmente, se plantea la redistribución de los procesos internos buscando la optimización de su gestión.. La propuesta se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- Formalización y oficialización de las cinco áreas de coordinación existentes en la Dirección Jurídica, las cuales son:
  - Impugnaciones y Régimen de Empleo Policial
  - Autorizaciones y Aprobaciones
  - Normativa Institucional
  - Procedimiento e información
  - Jurídico Laboral
- Redistribución de los procesos internos existentes entre las áreas de coordinación de la Dirección Jurídica.

La propuesta remitida presenta los documentos solicitados en los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA), propiamente en el Componente de Normativa, inciso 4, a saber:

(1) Estudio Técnico que justifica la propuesta de reorganización administrativa: Documento denominado “*Informe Técnico de Reorganización Parcial: Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda*”, remitido mediante el oficio DM-909-2018 del 4 de mayo del 2018, suscrito por el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda.





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

DM-059-2019

Pág. 2

(2) Pronunciamiento de la Unidad de Planificación: Informe técnico de la Dirección de Planificación Institucional del Ministerio de Hacienda, remitido mediante oficio DIPI-080-2018 del 3 de mayo del 2018, en el cual recomienda la propuesta presentada.

(3) Aval Ministro Rector: Oficio DM-908-2018 del 4 de mayo del 2018, suscrito por el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro Rector del Sector Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera, en el cual brinda su aval a la propuesta.

Al respecto, conforme al análisis técnico realizado por funcionarios del Área de Modernización del Estado de este Ministerio, se ha determinado lo siguiente:

1. La actual estructura organizacional del Ministerio de Hacienda fue aprobada por MIDEPLAN mediante oficio DM-715-2017 del 25 de octubre del 2017.
2. La propuesta cumple con la presentación de los documentos solicitados en los LGRA, en el Componente de Normativa, inciso 4, ya que se presenta el Estudio Técnico que justifica la reorganización administrativa, en apego a la Guía de Reestructuración Parcial 2, el Pronunciamiento de la Unidad de Planificación Institucional, y el Aval del Ministro Rector del Sector.
3. La propuesta no logra evidenciar lo establecido en los LGRA, en el componente de Estructura, inciso 5, en el cual se establece que: *“Todo proceso de reorganización, integral o parcial, deberá tener una orientación hacia el mejoramiento de los servicios públicos en cuanto a calidad, cobertura, mecanismos de entrega –presencial, digital-, tiempos de respuesta y asignación de los recursos, a partir de la necesidad del cliente externo, pero sin olvidar la correcta coordinación entre las diferentes unidades que intervienen en la prestación del servicio. Se persigue, por tanto, ofrecer productos y servicios que satisfagan las expectativas de la ciudadanía e inclusive las supere. Igualmente, promoverá el trabajo en equipo tendiente a la prestación continua e ininterrumpida de los servicios públicos.”*, ya que no se indica en la propuesta cuál será la mejora en los servicios que se prestan con la oficialización de la estructura propuesta, siendo que la simple existencia de una estructura organizacional, no garantiza que sea el esquema organizacional más eficiente y eficaz que requiere la organización.
4. Toda propuesta de reorganización administrativa, debe responder a lo establecido en el inciso 11, del componente de Estructura de los citados Lineamientos, el cual se refiere a que se deberán instaurar *“...estructuras planas y flexibles, independientemente del modelo de organización que la institución adopte.”* Para ello, se deberán de considerar una serie de características, entre las cuales se encuentran las siguientes:





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

DM-059-2019

Pág. 3

*“a. La menor cantidad posible de niveles jerárquicos flexibilizará la organización de acuerdo con las necesidades cambiantes de la demanda de trabajo y permitirá operar en función de un producto o resultado común para eliminar la rigidez de las jerarquías tradicionales, y lograr agilidad en la toma de decisiones, ya que existe una mayor cercanía entre el nivel superior -nivel decisorio- y el nivel de ejecución u operativo. Por ende, se tiene mayor información en el momento oportuno.*

*c. La unidad es el nivel organizacional mínimo que se representará en las estructuras institucionales. Una unidad es un conjunto de procesos desarrollados por un grupo de personas que buscan un mismo fin. Un Departamento es el conjunto de unidades y una Dirección es el conjunto de Departamentos. Cada uno de estos niveles deberá contar con una jefatura.*

*d. La determinación del nivel asignado a una unidad organizacional no debe guardar relación con el cargo o puesto de la persona que ocupe la jefatura. La determinación del cargo de la jefatura es competencia de la Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria, bajo los procedimientos y métodos debidamente establecidos por dichas instancias.*

*f. No se crearán unidades unipersonales, salvo aquellas cuya existencia esté determinada por alguna Ley y las instituciones no cuenten con la disponibilidad de recursos para ubicar a más de una persona.*

*g. Los procesos no deberán ser graficados como unidades organizacionales, aún y cuando haya sido designado un funcionario para coordinarlos. Los traslados de personal de una unidad organizacional a otra para dar el adecuado cumplimiento a los objetivos y funciones de las mismas, no requieren de la aprobación de MIDEPLAN, siempre y cuando, sólo se trate de un traslado de funcionarios y no afecte la estructura o funciones de alguna de ellas.*

*h. No se creará otra unidad organizacional cuando sea fundamentada en la delegación de competencias por parte de un superior a un subordinado. Las subdirecciones, subjefaturas o subgerencias deberán ser consideradas como puestos y no como unidades organizacionales. Este tipo de figuras se constituirán en unidades organizacionales únicamente cuando una Ley así lo establezca.*

*i. No podrá existir una unidad organizacional sin que estén claramente delimitadas sus competencias y su relación con los procesos de trabajo. Toda unidad organizacional que se refleje en una estructura organizacional deberá tener un jefe o responsable de su coordinación.*

*k. Las unidades asesoras (staff) se conciben como tales en el tanto sus competencias primordiales son de naturaleza asesora al nivel superior de la organización para la toma de decisiones, y por tanto se ubicarán únicamente en ese nivel. En el ejercicio de sus funciones brindarán asesoría al resto de la organización, sin perder por ello, su naturaleza asesora y afiliación jerárquica al nivel superior.*





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

DM-059-2019

Pág. 4

*l. Las unidades asesoras (staff) se podrán subdividir en unidades menores, siempre y cuando un alto volumen, periodicidad y complejidad de sus competencias así lo justifiquen. Para hacer esta excepción, deberá incluirse en el estudio técnico un análisis que demuestre la necesidad de segregar la unidad asesora (staff) en cuestión."*

5. El cambio en la estructura organizacional se fundamenta en la supuesta necesidad de formalización de las unidades organizacionales que operan en la práctica dentro de la Asesoría Jurídica, así como una actualización de las funciones que deben desarrollar, lo anterior con el propósito de cumplir a cabalidad con las demandas administrativas existentes. Empero, debe observarse que las "áreas" en cuestión cuentan con una persona que las coordina, pero esta denominación no implica que se trate propiamente de estructura organizacional, sino más bien de una forma de abordar la organización del trabajo asociada a procesos o grupos de trabajo, siendo que en la práctica pueden seguir funcionando como tales, sin necesidad de crear mayor estructura que atente contra la flexibilidad y simplicidad (estructuras planas) de los procesos de trabajo.
6. La estructura actual demuestra que la conformación de áreas temáticas o de coordinación dentro de la Asesoría Jurídica y los equipos de que atienden sus procesos de trabajo, se encuentran en función de las competencias propias de la Asesoría Jurídica, siendo que dentro de la propuesta no se logra evidenciar la imperiosa necesidad de conformar u oficializar en unidades organizacionales a esta dependencia asesora, dado que la propuesta carece de fundamentos que demuestren que la conformación de cinco nuevas unidades permitirá contar con servicios más eficientes y eficaces, oportunos, ágiles y de excelencia, principios que se encuentran establecidos en nuestra normativa y que deben ser velados por toda institución pública al momento de plantear una propuesta de reorganización administrativa.
7. En la propuesta, se observa la distribución del recurso humano por cada unidad organizacional propuesta, evidenciándose que cada una tendrá entre tres a cuatro personas como máximo, incluyendo la jefatura. Según esto, se plantea formalizar una distribución y especialización del personal con que cuenta la Asesoría Jurídica, actualmente organizados en grupos de trabajo, pero bajo una misma relación de servicio y con pertenencia a una misma dependencia, con lo cual al redistribuirse ese personal de unidades separadas, más bien se podría afectar negativamente el servicio técnico y de asesoría que se presta, por cuanto se atomiza y fragmenta la estructura organizacional, propiciando una posible pérdida o desaprovechamiento de la experticia con la que está dotado el actual personal -visto en su conjunto-, dado que al separarse y distribuirse el cúmulo de funcionarios en distintas unidades separadas y especializadas solo en determinada materia, el conocimiento de esos funcionarios respecto de las demás materias, que atenderán las otras unidades a las que ya no pertenecerían, correría el riesgo de inutilizarse. Esto tergiversa y desvía la naturaleza y propósito de una unidad asesora, ya que, en añadidura, en algunos casos se establecen funciones de índole operativa, más que técnicas, además de que como se ha indicado anteriormente,





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

DM-059-2019

Pág. 5

- no se establecen los criterios técnicos, ni las justificaciones -basadas en datos- que indiquen que dicha desagregación permitirá una mejora de la calidad de los servicios que se brindan. Por lo anterior es que los LGRA, no recomiendan la división –salvo casos muy calificados- de unidades asesoras incluidas las Asesorías Jurídicas.
8. En la propuesta se presenta una justificación, la cual se fundamenta en la distribución adecuada de procesos internos y cargas de trabajo, así como la necesidad de cumplir con requerimientos administrativos, sin embargo, estas justificaciones no inciden directamente en la prestación de los servicios que se brindan, ya que son competencias directas, tanto del director como del subdirector de la Asesoría Jurídica, siendo que existen métodos más eficientes, eficaces y flexibles para la solución de estos inconvenientes, que la creación de estructura organizacional.
  9. Por otra parte, se deben reiterar aspectos mencionados en otras respuestas brindadas por este Ministerio, respecto a la estructura organizacional del MH, entre estos se rescatan:
    - Una estructura organizacional se encuentra conformada por unidades organizacionales, a saber, unidades, departamentos y direcciones, y no así por equipos de trabajo o procesos, dado que el primero es una organización para desarrollar un determinado y específico tipo de trabajo y los segundos representan la forma mediante la cual se realiza el trabajo (tareas, actividades, procedimientos).
    - La conformación de equipos de trabajo es un medio para la consecución de los objetivos planteados para las unidades organizacionales, es decir, se establecen equipos de trabajo con la finalidad de que desarrollen procesos, actividades, tareas o trabajos específicos, con el fin de lograr -de una manera más práctica y eficiente- el cumplimiento de las funciones y productos asignados a las unidades organizacionales, de acuerdo con las necesidades y requerimientos del momento y caso concreto y bajo un solo mando (director o jefe de la Asesoría).
  10. En la propuesta no se hace mención al eventual costo presupuestario que podría acarrear la “oficialización” de la estructura propuesta, siendo que conforme al decreto ejecutivo 41162-H, se establece una limitante presupuestaria como factor determinante para la resolución de procesos de reorganización administrativa que pueden traer consigo la creación de plazas o reasignación de puestos.
  11. En cuanto a la actualización de las funciones, al considerarse que la estructura organizacional propuesta no se justifica técnicamente, no procede realizar su análisis.
  12. En oficio DM-888-18 del 7 de agosto del 2018, se le remitió una serie de consideraciones a la señora Ministra de Hacienda, respecto a los procesos de reorganización administrativa, que deberán ser





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

DM-059-2019

Pág. 6

atendidos previo a presentar una propuesta para análisis y resolución por parte de MIDEPLAN, al respecto se indicó:

*“1. Toda propuesta de reorganización administrativa que implique la creación, fusión o supresión de unidades organizacionales deberá contar con un estudio técnico que justifique la necesidad institucional de realizar las modificaciones planteadas y que demuestre expresamente los beneficios e impactos que se van a obtener en la prestación de los servicios públicos, ya sea en cuanto a maximización de recursos, mejora en los niveles de eficiencia, eficacia, productividad, reducción de tiempos de respuesta, entre otros.*

*2. En el documento de la propuesta de reorganización administrativa y en el oficio de remisión de esta, el jerarca institucional deberá indicar expresamente si la propuesta en cuestión tendrá algún impacto presupuestario para su implementación, a este efecto, no sólo deberán considerarse los impactos en el tema de gestión de recursos humanos (reasignaciones, creación de plazas, entre otros), sino que también aquellos gastos asociados a capacitación que se deberá brindar a las personas para asumir las funciones y procesos, gastos en viáticos, alimentación, transporte, realización de talleres, compra de materiales y equipos o mobiliario de oficina, pago de alquileres de nuevas instalaciones, posibles remodelaciones de oficina, compra de sistemas informáticos y cualquier otro gasto que sea necesario para poner en funcionamiento la dependencia respectiva. De este modo, si la implementación de la propuesta en cuestión va a implicar un gasto institucional adicional, en cualquiera de los rubros citados como ejemplo u otros, la misma no será analizada y se rechazará conforme a lo dispuesto en el decreto ejecutivo 41162-H.*

*Lo indicado por el jerarca institucional, respecto a las implicaciones en el gasto, se tomará como declaración jurada y fehaciente de si hay o no costos y gastos asociados de la reorganización planteada, y de lo manifestado por el jerarca se hará la indicación en las respuestas de resolución que emita MIDEPLAN, lo cual servirá de referencia para la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), el Ministerio de Hacienda (MH), la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), la Contraloría General de la República (CGR) u otra dependencia que autorice la aprobación o modificación de los presupuestos públicos, para los procesos que se desarrollen en dichas instancias.*

*(...) 4. MIDEPLAN brindará prioridad a las modificaciones que se presenten en el Área Técnica o Sustantiva que responden a la razón de ser o valor público que le corresponde realizar a la institución y que presenten un impacto directo en la prestación de los servicios públicos, siendo que se analizarán las modificaciones en el Área Administrativa y de Apoyo, siempre y cuando se demuestre –con datos- el impacto positivo en la prestación de los servicios.*

*5. Si la institución cuenta en la actualidad con un proceso de reorganización administrativa presentado ante MIDEPLAN, el jerarca institucional deberá ratificar su intención de mantener el proceso en cuestión, si desea analizarlo o replantearlo e indicar si este tendrá algún impacto presupuestario.”*





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

DM-059-2019

Pág. 7

13. La Asesoría Jurídica del MH, actualmente cuenta con 24 plazas, de las cuales 20 plazas son de profesionales en derecho (abogados) y 4 plazas son de puestos administrativos. La propuesta no indica que haya un mayor impacto en el recurso humano, ya que se mantiene el mismo número de plazas y coordinaciones que operan en la práctica.

Pese a ello, si se indica que se requiere reasignar una plaza de Profesional de Servicio Civil 3 a Profesional Jefe de Servicio Civil 1, lo cual implica un costo adicional.

En virtud de lo expuesto anteriormente y de acuerdo con los LGRA, este Ministerio **rechaza** la propuesta de creación de la estructura organizacional de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda, conforme a las observaciones técnicas dadas anteriormente, siendo que no se ha demostrado técnicamente la mejora en la gestión del servicio institucional que se brinda.

La presente resolución puede ser recurrida ante este Despacho de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos en la Ley General de Administración Pública, propiamente lo preceptuado en el artículo 342 siguientes y concordantes, respecto al recurso de revocatoria o reposición por un plazo de tres días hábiles el cual rige a partir del día siguiente de recibida esta resolución.

Este Ministerio emite su criterio fundamentado en las disposiciones de las Leyes 5525, 7668, Decretos Ejecutivos 26893-MTSS-PLAN, 23323-PLAN, 37735-PLAN y sus reformas, así como en la Directriz 021 PLAN.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

- C. 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. Celia White Ward, Planificación Institucional, Ministerio de Hacienda  
Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica  
Archivo

