



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

San José, 21 de agosto del 2018
DM-766-18

Señora
Rocío Aguilar Montoya
Ministra
Ministerio de Hacienda (MH)

Estimada señora:

Me refiero al oficio DM-2611-2017 del 5 de diciembre del 2017, suscrito por el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, mediante el cual solicitó un criterio técnico de MIDEPLAN respecto a la ubicación dentro de la estructura organizacional del Ministerio de Hacienda (MH) del Órgano de Normalización Técnica (ONT), considerando que se implementó parcialmente la reorganización administrativa aprobada en oficio DM-202-14 del 29 de abril del 2014.

En el citado oficio, se indica que la implementación parcial desarrollada en el ONT corresponde al cambio de denominación y nivel organizacional de las unidades que conforman dicha dependencia, conforme a lo aprobado por MIDEPLAN, sin embargo, se indica que sigue manteniendo la dependencia jerárquica a la Dirección General de Tributación.

Adicionalmente, el MH había remitido el oficio DM-1055-2017 del 31 de mayo del 2017 suscrito por el señor Helio Fallas Venegas, Ministro de Hacienda, en el cual se adjuntó los oficios DONT-197-2017 del 17 de mayo del 2017 y DONT-084-2015 del 27 de mayo del 2015, ambos suscritos por el señor Alberto Poveda Alvarado, Director del ONT. En lo que corresponde a esta solicitud de criterio técnico, se extrae lo indicado por el señor Poveda Alvarado en los citados oficios:

- Oficio DONT-084-2015

“...hemos considerado oportuno la permanencia en la Dirección General de Tributación, luego de realizar una valoración cualitativa de los aspectos positivos y negativos que conlleva el traslado dependiendo directamente del Ministro, se ha determinado no realizar ningún cambio dentro de la estructura del Ministerio manteniéndose en la Dirección General de Tributación.”

(...) Ahora bien, a las puertas de una nueva reestructuración de la DGT, hemos considerado conveniente esperar para conocer los cambios que se pueden generar en la nueva estructura y considerar el avance obtenido por este Órgano como un insumo para la reestructuración planteada.” (El subrayado no corresponde al original)





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

DM-766-18
Pág. 2

- Oficio DONT-197-2017

“... se realizó un análisis a lo interno sobre las ventajas y desventajas tanto del traslado al Despacho del señor Ministro como de la permanencia dentro de la Dirección General de Tributación, llegándose a la conclusión de que resultaba más beneficiosa la segunda posición, básicamente porque existe mayor afinidad entre nuestras funciones y las de esta Dependencia que con las que se desarrollan en el Despacho, posición que se expuso en el oficio DONT-084-2015 del 27 de mayo del 2015 y que mantenemos hasta el día de hoy.” (El subrayado no corresponde al original)

Al respecto, en el oficio DM-202-14 en el cual se aprueba parcialmente la reorganización administrativa del ONT, por parte de MIDEPLAN, se indicó lo siguiente:

“1. En la actualidad el Órgano de Normalización Técnica (ONT) es una dependencia de la Dirección General de Tributación, lo cual contraviene lo establecido en el artículo 12 de la Ley No. 7509, ya que la normativa establece que dicho Órgano es un órgano con desconcentración mínima del Ministerio de Hacienda. En la propuesta y en apego al inciso 2 del componente de Estructura de los LGRA se traslada a dicho Órgano para que dependa del Viceministro de Ingresos.

Pese al traslado de dependencia jerárquica que se realiza, aún se incumple la normativa, ya que el ONT, según la normativa, se encuentra adscrito al Ministerio de Hacienda, cuyo jerarca es el Ministro y no el Viceministro, aparte de contar con desconcentración mínima de esta forma, la dependencia del ONT debe ser al Despacho Ministerial y no al Viceministro de Ingresos.

Al respecto, se encuentra una inconsistencia entre la propuesta remitida por el señor Ministro de Hacienda y el pronunciamiento de la Unidad de Planificación Institucional, ya que el primero remite el ONT con dependencia jerárquica del Viceministro de Ingresos, mientras que el segundo mediante el oficio DIPI -060-2014 de fecha 14 de marzo de 2014 indica que la dependencia jerárquica de dicho Órgano debe ser al Despacho Ministerial. Si debe indicarse que el artículo 12, de la Ley 7509 en mención solo define una adscripción genérica al Ministerio de Hacienda, sin establecer a favor de cual órgano en concreto debe encargársele. Desde este punto de vista y siguiendo el principio jurídico que reza que no debe hacerse distinción donde la norma no distingue, sería erróneo establecer que la adscripción sea necesariamente al ministro, dado que la ley lo que dice es que es al ministerio. Así las cosas, el ONT puede adscribirse a cualquier unidad jerárquica o administrativa del Ministerio de Hacienda, incluida su permanencia en la Dirección de Tributación Directa, pues esta también es parte de dicho ministerio.

(...) 5. El inciso 2 del Componente de Estructura de los LGRA establece que “Los órganos desconcentrados y con personalidad jurídica instrumental funcionarán, hasta donde sea posible, aprovechando la estructura y capacidad de gestión instalada de la institución o ente al que pertenecen. De conformidad con esto, solo deberán crear unidades asesoras y de apoyo logístico, si es estrictamente imprescindible para su buen funcionamiento, tomando en consideración su dimensión, la complejidad y volumen de las funciones que atienden y la distancia geográfica que las separa del ente mayor al que





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

DM-766-18
Pág. 3

están adscritas."

Asimismo, se considera lo indicado por la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda que indica en su oficio DJMH-0676-2014 del 21 de marzo de 2014, lo siguiente "En virtud de lo expuesto, esta Dirección Jurídica es del criterio que el Órgano de Normalización Técnica posee la desconcentración mínima según lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles N° 7509 y sus reformas, siendo que en los demás aspectos de su actividad, este órgano permanece sometido a la relación de jerarquía, lo que implica que en lo administrativo y a mayor amplitud, en lo no desconcentrado, sigue dependiendo del Ministerio de Hacienda, por lo que se afirma que, consecuentemente, el jerarca ejercita sus poderes normales respecto de los ámbitos no desconcentrados."

En virtud de lo anterior, se procede a aprobar parcialmente la modificación del modelo organizacional del Ministerio de Hacienda, propiamente del Órgano de Normalización Técnica, en el tanto se traslada el mismo para que dependa jerárquicamente del despacho del Ministro y se modifique la denominación y nivel organizativo de las subdirecciones actuales, las cuales se denominarán Departamento Técnico Jurídico, Departamento de Normalización y Sistemas de Información y Departamento de Gestión Municipal. Por otra parte, se rechaza la creación del Departamento Administrativo y de Control Gerencial, ya que dicho apoyo lo puede brindar la Dirección Administrativa Financiera del Ministerio de Hacienda." (El subrayado no corresponde al original)

Al respecto, se debe indicar que la Ley 7509 "Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles", en su artículo 12 establece "Créase el Órgano de Normalización Técnica con desconcentración mínima y adscrito al Ministerio de Hacienda. Será un órgano técnico especializado y asesor obligado de las municipalidades." (El subrayado no corresponde al original) De esta forma, se deberá comprender el fenómeno de la desconcentración, siendo que el criterio jurídico del Área de Modernización del Estado de este Ministerio, determina 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), siendo que se desconcentra el accionar técnico en determinada materia y no el rol político, ya que el mismo le sigue perteneciendo al Poder Ejecutivo.

Así, 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.





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

DM-766-18
Pág. 4

De esta forma 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).

De esta forma, teniendo claro que el ONT, es un órgano con desconcentración mínima, sin personalidad jurídica instrumental, se puede abordar su ubicación en el organigrama del MH, pudiendo observarse que su adscripción al MH, entendido este como persona jurídica - Ministerio- y no como cargo que ejerce una persona física -Ministro-, debe presentarse como órgano dependiente del Ministerio y no del ministro. Es por ello que todas las dependencias administrativas y órganos, se colocan como dependientes del Ministro, pero no como figura física, sino como máximo jerarca y representante del Ministerio, siendo que no es pertinente técnicamente realizar la adscripción del Órgano de Normalización Técnica a un Viceministerio o una determinada dependencia del Ministerio, como es el caso de la Dirección General de Tributación, ya que la propia ley establece que se encuentra adscrito al Ministerio.

En este contexto, es importante reseñar lo dispuesto por el "*Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas*", que indica lo siguiente en cuanto a la graficación de los órganos desconcentrados:

"1.2.5 Relación con órganos desconcentrados

(...) - Para los órganos con desconcentración mínima, máxima o adscritos, se establece una separación entre éstos y las demás unidades de la estructura, trazándose en la parte inferior del organigrama, una línea discontinua de mayor grosor que las utilizadas en todo el organigrama y estableciendo la relación con la jerarquía institucional."

Así, siendo que conforme lo establece la normativa, el ONT es un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Hacienda, entonces, desde el punto de vista técnico, la desconcentración debe graficarse en línea al Ministerio y no a un viceministerio u otra dependencia específica del Ministerio, siendo que en el organigrama ministerial, en el caso de los órganos desconcentrados, no se representa la línea jerarquía, sino solo la pertenencia o adscripción al ministerio.

Esta observación se hace, ya que se desprende de los oficios elaborados por el ONT, que dicho Órgano se encuentra dependiendo jerárquicamente de la Dirección General de Tributación (DGT), cuando el espíritu del legislador es que sea un Órgano desconcentrado y por definición





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

DM-766-18
Pág. 5

independiente en el ejercicio de su competencia respecto del Ministerio de Hacienda y cualquiera de sus dependencias, por lo que, establecerle una línea jerárquica directa respecto de cualquier dependencia del ministerio, resulta incorrecto técnica y jurídicamente.

Conforme a lo dicho, y al mejor interés y beneficio del Ministerio, si se considera que es pertinente y conveniente que el ONT dependa jerárquicamente de la DGT, debería entonces promoverse – vía ley- la supresión de la desconcentración de que goza el ONT, en vista de que este tipo de modificaciones no se pueden realizar a través de un proceso de reorganización administrativa.

Por lo anterior, y para todo efecto relacionado con el ONT, aunque no se haya implementado en su totalidad la reorganización en análisis, se mantiene en firme la resolución dada en el oficio DM-202-14, supra citado, en el sentido de que dicho órgano tiene línea jerárquica con la señora ministra de Hacienda, en todo aquello que no incumba directamente con el ejercicio de su competencia específica.

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 Gonzalo Garrido
Ministra

- C. 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

