



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

San José, 18 de mayo de 2018  
DM-032-18

Señora  
Giselle Amador Muñoz  
Ministra  
Ministerio de Salud

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me refiero al oficio DM-2631-2018 del 3 de mayo del presente año, suscrito por la señora Karen Mayorga Quirós, entonces Ministra de Salud, en el cual se consulta a este Ministerio acerca de la sostenibilidad del proceso de reorganización administrativa del Ministerio de Salud aprobado en el 2017 y la posibilidad de que con la simple derogatoria del Decreto Ejecutivo 40724-S del 14 de noviembre del 2017 este proceso pueda quedar sin efecto y volver a la estructura organizacional anterior.

Al respecto, le externo el fundamento jurídico que da pie a los procesos de reorganización administrativa:

La normativa vigente, Ley 5525, Ley 7668, Decretos Ejecutivos 26893-MP-PLAN y 37735-PLAN, entre otros, establecen que cualquier modificación al esquema organizacional, es decir, creación, supresión o fusión de unidades organizacionales, de una institución pública debe pasar por el análisis, revisión y aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Lo anterior, se debe a una serie de aspectos que se mencionan a continuación:

- a) La actuación eficiente y oportuna de la administración pública, requiere una entidad técnico-jurídica supra institucional que regule su estructuración funcional. Es por ello que, el poder de revisión ex ante que tiene MIDEPLAN respecto de la organización estructural de la administración pública, le permite estructurar o conformar órganos, así como atribuirles y distribuirles competencias, de acuerdo con los modelos de partida que proponen los ministerios e instituciones interesadas.
- b) La Ley de Planificación Nacional (5525 de 2 de mayo de 1974 y sus reformas), constituye un instrumento jurídico cuyo espíritu es propiciar -mediante el Sistema Nacional de Planificación-



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

DM-032-18  
Pag. -2-

la coherencia de la gestión administrativa del Estado. Es así como el artículo 5° de dicho cuerpo normativo, establece que MIDEPLAN, asesorará al Presidente de la República en materia de su especialidad, y por encargo de éste, a cualquiera de los otros organismos de la Administración Pública y tendrá las funciones que le fije la ley y su reglamento.

- c) Las funciones asignadas a MIDEPLAN se encuentran por lo tanto, ajustadas al principio de legalidad (artículos 11 de la Constitución Política y 11, 13 y 24 de la Ley General de la Administración Pública, 6227). Este principio supone –a la luz de la jurisprudencia constitucional- que la Administración está sometida al ordenamiento jurídico vigente. Implica que la acción administrativa debe, necesariamente, adecuarse a la totalidad del sistema normativo escrito y no escrito, o sea lo que se suele llamar el bloque de legalidad. Por consiguiente, MIDEPLAN, ostenta la facultad de realizar los análisis técnicos relativos a los procesos de modernización o reorganización institucional, los cuales se encuentran comprendidos dentro del concepto de mejoramiento de la Administración Pública, conforme lo establecido en el numeral segundo inciso a) de la Ley de Planificación Nacional.
- d) Por su parte, el artículo 2° del “Reglamento a la Ley Marco para la Transformación Institucional y Reformas a la Ley de Sociedades Anónimas Laborales” (Decreto Ejecutivo 26893-MTSS-PLAN de 6 de enero de 1998), establece expresamente: “La aprobación de la organización administrativa de órganos, entes y empresas públicas será competencia de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

*MIDEPLAN, por medio del Sistema Nacional de Planificación constituido por la Ley de Planificación Nacional (N° 5525 de 2 de mayo de 1974), dictará directrices, lineamientos, manuales, instructivos y otros instrumentos en materia de reorganización administrativa de las instituciones públicas para el mejor cumplimiento del servicio público, asegurando su continuidad su eficiencia, su adaptación a cambios legales, así como la satisfacción de la necesidad social que atienden y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios. Estos instrumentos estarán disponibles mediante publicaciones que aparecerán en el sitio electrónico de MIDEPLAN y serán de aplicación obligatoria por parte de órganos, entes y empresas públicas en sus medidas de organización, reorganización, transformación y fusión administrativas. Se excluyen de esta disposición los entes públicos no estatales que no administran recursos públicos y las empresas públicas que actúan en mercados abiertos. De previo a la aprobación por parte de MIDEPLAN y como requisito de validez, toda propuesta de reorganización de órganos, entes y empresas públicas deberá contar con la autorización del respectivo Ministro Rector del Sector al que pertenezca el órgano, ente o empresa. Para tales efectos, el Ministro Rector dispondrá de un plazo de diez*



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

DM-032-18  
Pag. -3-

días hábiles, a partir del momento en que la propuesta sea presentada. Si no resuelve dentro de ese plazo, la propuesta se tendrá por autorizada y podrá ser remitida a MIDEPLAN.

*La Unidad de Leyes y Decretos del Ministerio de la Presidencia requerirá a los interesados en la emisión de decretos ejecutivos y en la formulación los proyectos de ley gubernativos que contemplen medidas de organización y reorganización administrativas, de la aprobación previa de MIDEPLAN respecto de esas medidas."*

Esta potestad complementa lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Decreto Ejecutivo 23323-PLAN de 17 de mayo de 1994 y sus reformas) en cuanto a que *"Se entenderá por reorganización administrativa la modificación de unidades administrativas en cuanto a su gestión, normativa, tecnología, infraestructura, recursos humanos y estructura. La Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda no tramitarán presupuestos ni modificaciones presupuestarias de aquellos órganos, entes y empresas públicas que lleven a cabo reorganizaciones estructurales que no cuenten con el estudio técnico que las respalde y la aprobación de MIDEPLAN, que proveerá a la Administración Pública las directrices, los lineamientos, los manuales y los instructivos para facilitar, coordinar y mejorar los procesos de reorganización administrativa."*

Dicha información es respaldada por la Procuraduría General de la República (PGR), mediante el Dictamen C-084-2006 del 1 de marzo de 2006, el cual dentro de sus conclusiones indica:

*"a) Las Administraciones Públicas (ministerios e instituciones), en ejercicio de su potestad de autoorganización, están facultadas para disponer la reestructuración administrativa de las diversas dependencias que las componen, con el fin de alcanzar su mejor desempeño y organización, para lo cual pueden disponer, a través de los procesos de reorganización o reestructuración interna, el establecimiento de nuevos órganos o una distribución interna de competencias que no impliquen potestades de imperio.*

*b) Corresponde a los jefes de los distintos ministerios e instituciones públicas determinar cuál es la organización más adecuada, en razón de los fines que deben cumplir. Sin embargo, el ejercicio de dicha competencia no es irrestricto sino que, por el contrario, se encuentra sometido a una serie de regulaciones y requisitos dispuestos por el propio ordenamiento jurídico.*

*c) Y, precisamente, una de las regulaciones o requisitos para el ejercicio de la potestad de reorganización administrativa, lo constituye la aprobación previa por parte del MIDEPLAN. En efecto, distintas disposiciones contenidas en la Ley de Planificación Nacional, n.º 5525 del 2 de mayo de 1974, le*



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

DM-032-18  
Pag. -4-

confieren a dicho Ministerio una serie de atribuciones en materia de planificación nacional, la cual incluye dentro del concepto de mejoramiento de la Administración Pública, lo concerniente a la reorganización interna de los ministerios e instituciones públicas.

d) Por consiguiente, todo proceso de reestructuración interna que pretendan llevar a cabo los ministerios -incluido el MOPT- y demás instituciones públicas, deben sujetarse, entre otros requisitos, a los lineamientos que en dicha materia dicte el MIDEPLAN." (El subrayado no corresponde al original)

Asimismo, la PGR en el dictamen C-164-2015 del 25 de junio de 2015, estableció con carácter vinculante que:

"a. Los procedimientos de reorganización administrativa se realizan con la finalidad de modernizar a la Administración Pública, y de aumentar su eficiencia y eficacia, para mejorar los servicios que presta, y para propiciar la reducción del gasto público. Lo anterior en atención a los principios constitucionales que informan la organización y función administrativas, tales como los de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad.

b. Toda organización administrativa pública que pretenda llevar a cabo un proceso de reorganización administrativa interna, necesariamente, deberá contar con la autorización del MIDEPLAN, sin la cual, la reorganización llevada a cabo sería absolutamente nula." (El subrayado no corresponde al original)

De esta forma, la creación de cualquier unidad organizacional en el esquema organizacional requiere de la aprobación de este Ministerio, teniendo como antecedentes indispensables una serie de requerimientos técnicos establecidos en los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LRGA), en el componente de Normativa, inciso 4, entre otros, ya que las modificaciones a dicho esquema debe responder a estudios y criterios técnicos que buscan la modernización de la gestión pública y una adecuada satisfacción de las necesidades de los usuarios.

De esta forma, en lo que respecta a la posibilidad de que con la simple derogatoria del decreto de implementación y posterior emisión de otro en su sustitución, se pueda dejar sin efecto la vigente reorganización administrativa del Ministerio de Salud, se expone lo siguiente:

El punto 1 del Componente de Normativa de los Lineamientos para Reorganización Administrativa (LGRA), establece:



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

DM-032-18  
Pag. -5-

"1. Después de la aprobación de la reorganización administrativa por parte de MIDEPLAN, los ministerios y sus órganos deberán tramitar la promulgación de un Decreto Ejecutivo en el cual se oficialice la estructura organizacional. En todos los casos, el contenido del Decreto deberá corresponder con la estructura y competencias aprobadas por MIDEPLAN." (El subrayado no corresponde al original)

En el caso del Ministerio de Salud este lineamiento ya fue atendido, por lo que suponiendo que la reorganización aprobada por MIDEPLAN ya está implementada, solamente mediante otro proceso de reorganización administrativa puede llegar a modificarse lo autorizado por la presente y vigente estructura del Ministerio de Salud. En este contexto, no resulta suficiente ni pertinente, jurídicamente hablando, la simple emisión de un nuevo decreto para instituir una nueva reorganización de dicho ministerio, porque eso es equivalente a pasar por alto -de manera evidente y grosera- la competencia de MIDEPLAN para autorizar las estructuras organizacionales del sector público, competencia que tiene respaldo legal e incluso constitucional, según la cual debe seguirse un procedimiento predeterminado para estos propósitos.

En este sentido, es conveniente tener presente también el punto 8, del Componente de Normativa, que reza:

"8. Toda reorganización administrativa deberá ser implementada en estricto cumplimiento de la propuesta aprobada. En caso de que la institución interesada desee dejar sin efecto dicha aprobación, el jerarca institucional podrá plantear una nueva propuesta, debidamente justificada, que se ajuste a los requerimientos y necesidades propias de la organización. Asimismo, se deberá informar a MIDEPLAN en caso de suspenderse la implementación de la reorganización aprobada."

Cualquier modificación realizada durante el proceso de implementación de una reorganización administrativa integral aprobada por MIDEPLAN será considerada como una reorganización administrativa parcial, que deberá cumplir con el procedimiento establecido y le corresponderán los plazos establecidos en los incisos b y c del numeral 7 anterior." (El subrayado no corresponde al original)

Situación diferente acontece en la hipótesis de que la última reorganización aprobada para el Ministerio de Salud por MIDEPLAN, no haya sido implementada -parcial o totalmente- en cuyo caso sí resulta posible dejarla sin efecto por simple y llana decisión administrativa, de conformidad con el Lineamiento del Componente de Normativa 7.d, que dispone:



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

DM-032-18  
Pag. -6-

*"Si finalizó el plazo para implementar la reorganización –con o sin prórroga-, y existen cambios organizacionales aprobados que no hayan sido ejecutados, estos quedarán sin efecto y MIDEPLAN tendrá la potestad de enmendar de oficio aquellas estructuras que total o parcialmente no se hayan implementado en plazo y las mismas no se reflejarán en la estructura organizacional aprobada y registrada en MIDEPLAN. Para determinar el grado de implementación deben valorarse los principios de conservación, ejecutoriedad e integralidad del acto, quedando a salvo situaciones de fuerza mayor o caso fortuito que puedan interrumpir el plazo de implementación, las que deben ser debidamente justificadas."*

En la situación planteada para el Ministerio de Salud lo que sucede es que debemos partir del supuesto de que por estar publicado el decreto con la nueva organización, ya ha tenido algún grado de avance en la implementación la reorganización aprobada por MIDEPLAN, es decir, que la publicación del decreto es el acto administrativo que equivale a la culminación de todo el proceso de reorganización, después de lo cual no hay vuelta atrás y solo por medio de otra reorganización administrativa -parcial o total- se podrían propiciar cambios a la vigente estructura ministerial, asimismo en el oficio DM-2631-2018 se remitió un informe de avance del proceso de implementación de la nueva estructura organizacional, en el cual se demuestra que dicho Ministerio ha realizado esfuerzos en ese sentido y no sería posible aplicar lo establecido en el citado inciso 7.d.

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. Laura Velásquez Rojas, Directora General de Salud, Ministerio de Salud  
Sra. Rosibel Vargas Gamboa, Planificación, Ministerio de Salud  
Sra. Yira Rodríguez Pérez, Asesora Despacho, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica  
Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica  
Archivo