



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

San José, 16 de agosto de 2021  
MIDEPLAN-DM-OF-0823-2021

Señora  
María Devandas Calderón  
Viceministra  
Viceministerio de la Presidencia

Estimada señora:

Me refiero a su oficio VAALP-204-2021 de 5 de agosto de 2021, recibido mediante correo electrónico el día 6 de agosto de 2021, en el cual solicita revisión del anteproyecto de ley denominado "*Ley Orgánica del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural y Ley Orgánica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Rural (MDAPR)*". Es importante indicar que anteriormente el Ministerio de Agricultura y Ganadería mediante Oficio DM-MAG-490-2021 de 25 de mayo de 2021, había sometido a revisión dicho anteproyecto de ley, por lo cual se remitieron las observaciones realizadas por el Área de Modernización del Estado mediante Oficio MIDEPLAN-AME-OF-0034-2021 de 28 de mayo de 2021.

En virtud de la oportunidad brindada, MIDEPLAN estima pertinente reiterar las siguientes recomendaciones:

**I.-** Según lo propuesto en el artículo 1; no hay relación entre lo planteado en el inciso 4 y lo referente a la sectorización, siendo que el eventual cobro por los servicios que brinde el ministerio, no posee relación o vínculo alguno con lo atinente al objeto, coordinación y demás elementos de la sectorización. Además, en temas propiamente relacionados a la vaguedad en algunos trechos de la propuesta de proyecto de ley, se señala que el Ministerio podrá cobrar, cuando proceda, por los servicios que este presta en forma directa o que presta a través de sus órganos desconcentrados, no obstante con las transformaciones que se proponen en el proyecto, es importante señalar con exactitud lo que se estaría cobrando siendo que abre un portillo a la venta de servicios siendo que éste no es el propósito de un Ministerio y finalmente parece que es un tema que se puede reflejar con mejor estructura más adelante con una plena identificación de servicios en que se justifique su cobro.

**II.-** La conformación de un sector establecida en el artículo 2, para el ejercicio de una rectoría, debería integrarse sólo por instituciones y órganos; quienes deben definir las



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

MIDEPLAN-DM-OF-0823-2021

Pág. 2

políticas, programas y demás acciones a desarrollar para la consecución de los objetivos trazados. Sin embargo, se observa en la presente propuesta de proyecto de ley, la integración de actividades y programas dentro de la conformación del sector, lo cual resulta inconveniente, dado que podría causar distorsiones a lo interno de las instituciones que administran estas actividades o programas, en vista de que estos no son independientes.

**III.-** El artículo 5 se refiere a la función de la rectoría, para lo cual se debe considerar que la definición de rectoría ha sido establecida por distintas entidades, destacando entre ellas la señalada por la Contraloría General de la República (CGR), al indicar que es la “acción de gobernar, dirigir, conducir a una comunidad, conjunto de instituciones o personas, o ejercer autoridad sobre ellas”, y eso “implica la definición de políticas públicas, y la emisión de directrices y lineamientos” (Contraloría General de la República, 29 de agosto 2007).

El artículo 27 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) es el que consagra de forma expresa las atribuciones de dirección que “*conlleva a la necesaria coordinación y vigilancia que corresponden al ministro conjuntamente con el Presidente de la República, y con ello deja claramente expresa la función de rectoría del Poder Ejecutivo*” (Contraloría General de la República, 29 de agosto 2007). Por lo tanto, las funciones de rectoría están ya definidas por la LGAP.

*“En cuanto a la función de dirección política, -que es la única que nos avocaremos a desarrollar, en atención al interés de estudio de esta acción-, es importante resaltar que le corresponde al Poder Ejecutivo una función de orientación política en lo relativo a la actividad estatal, cuya finalidad es la de orientar las políticas estatales en los diversos ámbitos de interés público, a fin de mantener la necesaria unidad del Estado; y ello se logra a través de los diversos mecanismos de autotutela administrativa (potestad de planificación, potestad de dirección -lo relacionado con la emisión de directrices-, la potestad de coordinación - sectorización y regionalización-, la potestad de emitir autorizaciones -aprobaciones, refrendos y vistos buenos-). Así, lejos de ser una competencia de orden legal, se trata de una de orden constitucional, propia del Poder Ejecutivo, según lo ha considerado con anterioridad esta Sala, en virtud de lo cual, es el Ejecutivo el que debe fijar la política en un área de acción determinada y no a la inversa”* (Sentencia N° 3629-2005, 2005)

Se recomienda tomar en cuenta lo anterior a la hora de hacer referencia a la figura de rectoría que se pretende definir en este proyecto de ley.

**IV.-** Se establece la creación del Consejo Consultivo del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural, como un órgano asesor del jerarca del MDAPR para orientar el sector, generar políticas públicas y orientar el desarrollo del sector y mejorarlo, en este contexto, debe valorarse que el Decreto Ejecutivo 37735 “*Reglamento General del Sistema Nacional de*



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

MIDEPLAN-DM-OF-0823-2021

Pág. 3

*Planificación*”, ya prevé la creación de los Consejos Sectoriales cuyo propósito es similar al propuesto para este Consejo Consultivo, solamente que se estaría estableciendo a nivel de ley. En todo caso, no se tendría objeción considerando que es un órgano de coordinación, consulta e información, sin embargo, debe valorarse, si es conveniente imprimirle la rigidez que concede una ley, o si es mejor manejarlo de manera más flexible por medio de un decreto, considerando que según el presente proyecto de ley, dicho Consejo se estaría estableciendo como un órgano colegiado permanente, perteneciente al Ministerio y no, como existe actualmente, en donde el ministro ya asume el papel de rector del sector, con el conjunto de instituciones que la conforman.

V.- Otro aspecto que se podría mejorar es que en los artículos 5, 7 y 9 se genera una serie de competencias y funciones al jerarca del MDAPR, ya sea en su condición de jerarca del Ministerio o como rector, lo cual se podría integrar en un solo artículo con las funciones más primordiales, dejando a nivel de reglamento la especificidad de las funciones.

Se recomienda revisar algunos conceptos utilizados en el artículo 7, como por ejemplo cuando se refiere a “*órganos simples*”, citando como referente el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). En ese sentido, es mejor adecuarse a la referencia de la LGAP y hablar del inferior o de la relación jerárquica que de *órganos simples*, justamente por la confusión que genera al pensar en la desconcentración de los órganos. En ese mismo artículo se debe de revisar el inciso b) y e) para que corresponda con lo que jurídicamente ya se ha establecido, tanto sobre el tema de agotar la vía administrativa según el grado de desconcentración, así como la representación Estado de Costa Rica ante los organismos internacionales.

Igualmente, en el artículo 8, donde se señalan las funciones que estarían desempeñando los Viceministerios, es comprensible que estos sustituyan al Ministro en su ausencia, pero sus labores específicamente administrativas o técnicas, no son asimilables a sus eventuales funciones respecto del Sector. Además, el señalar a “*Viceministerios*” es una práctica mal estructurada, ya que existe un Ministerio como tal, el cual funge como la organización plena, íntegra, que eventualmente para fines de responsabilidades puede tener uno o varios Viceministros. Normalmente, para efectos de gestión a lo interno, se les puede dar una especialización en particular, pero esto no los convierte en “*Viceministerios*” ya que la labor Ministerial es organizacionalmente exhaustiva, y para ello la organización estructural interna ya está normada para que sea MIDEPLAN quien bajo criterio técnico avale lo referente a su estructura.

En el artículo 11, se vuelven a citar los *órganos simples*, sin que quede claro a qué se refiere, ya que más parece que refiere a unidades organizacionales de la estructura del Ministerio.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0823-2021

Pág. 4

**VI.-** Lo referido en el artículo 12, respecto a la estructura organizacional y su determinación por decreto ejecutivo, es correcto, entendiéndose que se debe cumplir con el proceso de reorganización administrativa establecido en la normativa vigente, bajo los lineamientos dictados por MIDEPLAN.

**VII.** Pese a que el proyecto indica en su denominación que se trata de la Ley Orgánica del MDAPR, en ninguna parte de su articulado se refiere a funciones, competencias, responsabilidades u objeto de creación del Ministerio, ya que aparte de su transformación a través del cambio de nombre, la modificaciones que se realizan están asociadas a competencias de sus jerarquías, siendo que se propone la derogatoria del Capítulo I del Título Tercero de la Ley 7064 “*Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria y Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería*”, en donde sí se exponen las competencias del Ministerio como un todo –artículo 48-. De esta manera, se considera necesario un abordaje más extensivo del aspecto orgánico del ministerio.

**VIII.-** Se desprende de la exposición de motivos, y algunas modificaciones planteadas en leyes vigentes, que el Ministerio estaría brindando todo el apoyo a las unidades organizacionales asesoras y administrativas de los órganos desconcentradas, con el fin de eliminar posibles duplicidades estructurales, así como mejorar el uso de los recursos y orientar el funcionamiento de los órganos desconcentrados en la competencia técnica desconcentrada, lo cual es pertinente y deseable desde el punto de vista de los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas, aunque en los transitorios de la ley no se hace referencia a como se implementará este ajuste en caso de ser aprobado, de manera, que se indique si se respetarán los derechos de las personas trabajadoras, si esto podría provocar eventuales despidos en caso de que las personas no estén conformes con la modificación planteada, o no sea posible su traslado a otras entidades públicas.

**IX.-** Un aspecto que no es claro, es si la regionalización de los servicios también será concentrada, ahorrando en costos, o se mantendrá como en la actualidad, considerando que es un aspecto que se menciona en la exposición de motivos, pero que no se desarrolla en el articulado.

**X.-** En el artículo 11, primer párrafo debe hacerse la salvedad de que sí se podrían seguir creando órganos desconcentrados, vía reglamentaria, pues esto lo autoriza expresamente el numeral 83 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), que como sabemos, es una norma de alcance general y de orden público.

**RECOMENDACIONES:**

**1.** Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley **no crea nueva institucionalidad pública**, pero sí varía el Organigrama del Sector Público, suprimiendo instituciones, concretamente el INCOPECA y el SENARA, que pasarían de ser instituciones con personalidad jurídica a órganos



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

MIDEPLAN-DM-OF-0823-2021

Pág. 5

desconcentrados. Además, el proyecto de ley, tiene como propósito la transformación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Rural (MDAPR), manteniendo su naturaleza jurídica de Ministerio de Gobierno, así como el establecimiento del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural, lo anterior con el fin de fortalecer la rectoría que tendría el jerarca del MDAPR, el direccionamiento del sector y facilitar el accionar del sector hacia la generación de resultados.

2. Este proyecto, al realizar modificaciones puntuales en algunos órganos y entes públicos, hace necesario que se presente en la exposición de motivos la información, datos, argumentos que justifiquen estas propuestas de transformación.

3. Debe aclararse y complementarse información respecto a la Oficina Nacional de Semillas, el INTA y los Clubes 4-S, cuyas referencias no se contemplan en el proyecto.

4. Se debe revisar las competencias y funciones dadas al ministro en su condición de jerarca y rector, con el fin de valorar si resulta conveniente su integración en un mismo artículo, siendo estas últimas más estratégicas o con visión de desarrollo y no tan operativas. Adicionalmente, se deberá establecer aquellas competencias que le compete realizar al Ministerio como ente.

5. Se debe regular o disponer a nivel de transitorios que sucederá con los recursos humanos, presupuestarios, tecnológicos, o de otro tipo, producto de la reconcentración del INCOPESCA, SENARA y otros órganos en el Ministerio.

6. Se recomienda que por ser una propuesta que está en su etapa de elaboración, se consulten los estudios elaborados por el Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN, que tienen que ver con el tema de rectoría en el Sector Agropecuario y Rural y sus órganos desconcentrados, a saber:

- *“Rectoría y las implicaciones en las relaciones de dirección política y coordinación interinstitucional para lograr la articulación de las políticas sectoriales en Costa Rica: estudios de caso de los sectores Desarrollo Agropecuario y Rural e Infraestructura y Transporte”*
- *“Análisis de Órganos Desconcentrados de los Ministerios a la luz del desarrollo de su organización institucional”.*

La información contenida en estos trabajos, así como los mencionados en el proyecto pueden ser base para sostener y explicar de mejor manera la justificación de motivos para los cambios en el sector. Esto es un imperativo del proyecto, ya que la exposición de motivos debe de procurar en toda medida ser la explicación diáfana de los cambios que se pretenden para demostrar que los mismos mejoran la gestión institucional.



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

MIDEPLAN-DM-OF-0823-2021  
Pág. 6

En los términos indicados, dejo rendido el criterio solicitado.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

C: Sr. Luis Antonio Román Hernández, Gerente, Área de Modernización del Estado.  
Archivo