



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

San José, 7 de junio de 2018
DM-104-18

Señora
Sylvie Durán Salvatierra
Ministra
Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me refiero a su oficio DM-932-2017 del 8 de agosto de 2017, mediante el cual remite para análisis y resolución de este Ministerio la propuesta de reorganización administrativa parcial del Museo Nacional de Costa Rica (MNCR).

La propuesta de reorganización tiene como propósito la creación de la Asesoría Jurídica dentro de la estructura organizacional del MNCR como una unidad asesora dependiendo directamente de la Dirección General; fundamentándose la creación en las siguientes consideraciones:

- El Museo Nacional de Costa Rica (MNCR) por contar con personalidad jurídica instrumental, es sujeto de ser demandado judicialmente y por ley la Procuraduría General de la República (PGR) no está autorizada para brindarle defensa en procesos judiciales por lo que obliga a que el Museo Nacional se represente judicialmente en las demandas que le interponen o interpone, por lo que debe contar con su propia asesoría jurídica.
- Las funciones del Museo son muy específicas, y los funcionarios que laboran en la asesoría jurídica cuentan con la experticia para la interpretación y aplicación de la normativa en temas tan específicos como lo son la ciencia arqueológica, antropológica, biológica, la protección del patrimonio nacional, lo referente a museología y así cubrir las necesidades institucionales de manera expedita y no tener que recurrir a la Asesoría Jurídica del MCJ, donde el conocimiento en estos temas no es tan vasto.
- En el 2015 el Museo se vio en la obligación de aceptar las Colecciones Patrimoniales que conformó el INBio (situación que generó un crecimiento de aproximadamente un 850% de las colecciones nacionales de patrimonio natural, pasando de 400.000 ejemplares a casi 3.700.000 especímenes). El traslado de dichas colecciones ha generado que la Asesoría Jurídica sea recurrentemente consultada para evacuar consultas legales tanto a nivel institucional como de usuarios en general; asimismo, se ha hecho imprescindible la gestión de manuales de procedimientos, para el uso de las colecciones, la gestión de convenios nacionales



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

DM-104-18
Pág. 2

e internacionales de préstamo de colecciones, que permitan regular los lineamientos y el destino de las colecciones y la protección de los derechos de autor.

- La gestión de la Asesoría Jurídica en relación con las nuevas colecciones, es un imperativo institucional ante la comunidad científica nacional e internacional, por cuanto se vio involucrada en todo el proceso de aceptación de las colecciones, emitiendo criterios, evacuando consultas, haciendo inventarios, redactando decretos, manuales y normativa en general.
- La necesidad de contar con una Asesoría Jurídica para que forme parte de la comisión de recomendación y adjudicaciones y la buena marcha de las compras públicas del Museo. Asimismo, contar con una asesoría jurídica es imprescindible para la buena gestión, uso y resguardo de las colecciones.

De acuerdo con el análisis técnico realizado por los funcionarios del Área de Modernización del Estado de este Ministerio, se ha determinado lo siguiente:

1. La Ley 1542 *Adscripción del Museo Nacional y del Parque Bolívar a Ministerios* establece en su artículo 2 que "El Museo Nacional estará adscrito al Ministerio de Educación Pública, el cual intervendrá directamente en su dirección y administración por medio de una Junta Administrativa, de nombramiento del Poder Ejecutivo." (El subrayado no corresponde al original).

Por su parte, la Ley 7429 *Ley de Donaciones al Museo Nacional de Costa Rica* establece en su artículo 1 que "El Museo Nacional es un órgano desconcentrado, con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales, adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes." (El subrayado no corresponde al original). Sin embargo, en esta Ley no se menciona que se deroga el artículo 2 de la Ley 1542.

En relación con lo anterior, se está en presencia de un caso de derogatoria tácita de una ley por otra, en donde la Ley 7429 deroga -por ser posterior en el tiempo- a la Ley 1542, en vista de que ambas están regulando una misma materia, esto es la creación y adscripción del Museo Nacional.

Esta hipótesis está regulada por los artículos 129 de la Constitución Política y el 8 del Código Civil, los cuales citan:

"Artículo 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial.



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

DM-104-18
Pág. 3

(...) La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución."

"ARTÍCULO 8º- Las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario. La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior."

- Entre las consideraciones establecidas en la propuesta de reorganización para proceder con la creación de la Asesoría Jurídica, el MNCR indica que el Museo Nacional de Costa Rica (MNCR) *por contar con personalidad jurídica instrumental, es sujeto de ser demandado judicialmente y por ley la Procuraduría General de la República (PGR) no está autorizada para brindarle defensa en procesos judiciales por lo que obliga a que el Museo Nacional se represente judicialmente en las demandas que le interponen o interpone, por lo que debe contar con su propia asesoría jurídica.*

Con respecto a la representación de la PGR, debe indicarse que los artículos 1 y 3.a de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley 6815 del 27 de setiembre de 1982, establecen que la PGR es el órgano consultivo, técnico-jurídico superior de la Administración Pública (de toda la Administración Pública in extenso) y el representante del Estado -entendido como Poder Ejecutivo en sentido amplio- en materia y negocios propios de su competencia, incluida la representación como apoderado para asuntos judiciales. En este sentido, sólo la Administración Pública descentralizada -instituciones autónomas, semiautónomas, entes públicos no estatales y empresas públicas deben agenciarse su propio patrocinio jurídico en estrados judiciales; así que todos los ministerios y sus órganos -incluidos aquellos que tengan personalidad jurídica instrumental como sería el Museo- pueden y deben ser representados por la PGR. Una vez revisada toda la citada ley y sus reglamentaciones, se encuentra que la única salvedad a lo dicho está en el artículo 5, que se refiere a la realización de **consultas** -no procesos judiciales- sobre "*asuntos propios de los órganos administrativos que posean una jurisdicción especial establecida por ley*". A no ser que exista otra ley especial que excepcione a los órganos con personalidad jurídica instrumental de la representación de la PGR -lo cual se tiene dudas por ser estos órganos parte integrante de los ministerios a los que pertenecen-, esto no es una justificación válida para tener una Asesoría Jurídica propia.

- La propuesta cumple con la presentación de los documentos solicitados en los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA), Componente de Normativa, inciso 4, ya que se presenta el Estudio Técnico que justifica la reorganización administrativa, el Pronunciamiento de la Unidad de Planificación Institucional, el Acuerdo de la Junta Directiva y el Aval del Ministro Rector del Sector Cultura y Juventud.



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

DM-104-18
Pág. 4

4. Dentro de la propuesta de reorganización administrativa presentada, se señala que con la creación de la Asesoría Jurídica se logrará que:
- El MNCR disponga de múltiples fortalezas en la gestión institucional diaria, de manera preventiva, por ejemplo una toma de decisiones administrativas y judiciales con criterio legal.
 - Las continuas modificaciones y actualizaciones de la normativa en general y específica que afecta la gestión del MNCR, reciban el tratamiento jurídico adecuado y oportuno.
 - Al poseer personería jurídica instrumental, el Museo haga operativa su autonomía presupuestaria y la capacidad de gestionar determinados fondos en forma independiente del presupuesto central, como por ejemplo realizar los procedimientos de contratación administrativa sin depender de la asesoría jurídica del MCJ, cumpliendo de manera independiente con los requerimientos de la ley y el Reglamento de Contratación Administrativa, los lineamientos, directrices y circulares de la Contraloría General de la República (CGR) en cuanto al proceso de las compras públicas. Asimismo, la Asesoría Jurídica representará a la institución en procesos judiciales, contenciosos administrativos, laborales y recursos de amparo.
 - Haya un acompañamiento permanente en materia legal con atención personalizada y con experiencia en las funciones propias y específicas de la institución, lo que permite dar una asesoría más expedita acortando el tiempo de respuesta de dichas gestiones y así evitar que los plazos fenezan con posibles consecuencias administrativas e inclusive pecuniarias para los funcionarios encargados de gestionar los procesos citados, mejorando el servicio que se tendrá con la unidad al tener total independencia de gestión en cuanto a procedimientos administrativos tales como procedimientos disciplinarios, gestiones de despido, reclamos administrativos, respecto a la asesoría jurídica del MCJ.
 - Se potencie la creación de nuevos servicios y la consolidación de los ya establecidos en beneficio de los usuarios internos y externos, quienes se verán favorecidos por la disminución en los tiempos de respuesta.
5. Mediante oficio AME-URI-008-18 del 19 de febrero de 2018, se realizaron una serie de observaciones a las funciones presentadas para la Asesoría Jurídica del MCJ, debido a que se percibió una excesiva desagregación; las cuales fueron respondidas por la Dirección General del MNCR a través del oficio DG-163-2018 del 2 de marzo de 2018.



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

DM-104-18

Pág. 5

Adicional a las observaciones planteadas en el oficio AME-URI-008-18, es importante indicar al MNCR respecto a la posibilidad de que las funciones concernientes a: a) *Evacuar consultas escritas o verbales de los ciudadanos, relativas a la aplicación e interpretación de los asuntos de su competencia;* b) *Evacuar las consultas presentadas por las diferentes dependencias del Museo Nacional de Costa Rica, cuando la materia por resolver involucre aspectos de interpretación y aplicación de leyes, así como cuando el auto que se dicte agote la vía administrativa;* y c) *Analizar y resolver las consultas escritas mediante la elaboración de dictámenes, sean unificadas debido a la relación entre ellas, pudiendo quedar como Evacuar las consultas escritas o verbales presentadas por los ciudadanos y por las diferentes dependencias del Museo Nacional de Costa Rica, cuando la materia por resolver involucre aspectos de interpretación y aplicación de leyes, así como cuando el auto que se dicte agote la vía administrativa.*

Asimismo, se indica que la función concerniente con “*Compilar y divulgar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que se relacionen con el ámbito de competencia del Museo, así como también las circulares y órdenes que, en razón de sus atribuciones, expidan las autoridades superiores y los titulares de las unidades administrativas de la institución.*”, quede redactada de la siguiente manera “*Recabar, compilar y divulgar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y jurisprudencia tanto judicial como administrativa que se relacionen con el ámbito de competencia del Museo, así como también las circulares y órdenes que, en razón de sus atribuciones, expidan las autoridades superiores y los titulares de las unidades administrativas de la institución.*”; y en la segunda propuesta aparece repetida la función de “*Emitir criterio legal para que en vía administrativa se resuelvan todos los reclamos y trámites que presenten los servidores públicos y los administrados contra el Museo o contra alguno de sus funcionarios.*”

6. La Guía de nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas indica que las unidades asesoras (staff) “*tienen la función de apoyar, complementar, guiar o asesorar a los jefes o encargados de tomar las decisiones, de forma tal que se incremente la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos organizacionales. Entiéndase entonces, que los órganos de staff tendrán bajo su responsabilidad las funciones de consultoría o asesoría interna en una organización.*” y que la relación de dependencia jerárquica de estas unidades es con el nivel superior o político de la organización (en este caso Junta Administrativa y Dirección General).

Asimismo, se indica que la Asesoría Jurídica es “*un órgano de asesoría encargado de emanar criterios para asegurar la correcta aplicación del orden jurídico vigente en las actuaciones de la organización en su relación con otras instituciones tanto públicas como privadas como con los administrados.*”

Por su parte, los LGRA establecen en el numeral 11 del Componente de Estructura que:



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

DM-104-18
Pág. 6

“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.

s. Toda institución pública dispondrá de una unidad jurídica y se ubicará en el nivel asesor de la jerarquía de la institución, dado que su función se dirige a asesorar al más alto nivel jerárquico institucional en la toma de decisiones, así como al resto de la organización”

Por lo tanto, la ubicación de la Asesoría Jurídica como una unidad asesora dependiendo directamente de la Dirección General del Museo Nacional de Costa Rica, cumple con lo indicado anteriormente.

7. Por otra parte, los LGRA establecen en el Componente de Estructura, numeral 11.f que: *“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.”*; siendo que la Asesoría Jurídica estaría conformada por tres profesionales en derecho, se cumple con dicho lineamiento.

En virtud de lo señalado anteriormente, este Ministerio **aprueba la creación de la Asesoría Jurídica** del Museo Nacional de Costa Rica, como una unidad asesora dependiendo directamente de la Dirección General, quedando la estructura del MNCR conformada como se detalla a continuación:

Despacho Ministro Cultura y Juventud

Junta Administrativa

Auditoría Interna (asesora)

Dirección General

Oficina de Planificación Institucional (asesora)

Asesoría Jurídica (asesora)

Unidad de Informática (operativa)

Departamento de Historia Natural

Departamento de Protección del Patrimonio Cultural

Departamento de Antropología e Historia

Departamento de Proyección Museológica

Departamento de Administración y Finanzas



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

DM-104-18
Pág. 7

Asimismo, se le indica que, de acuerdo con los Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas, en el componente de Normativa, inciso 7.b), la institución dispondrá de un plazo de seis meses para implementarla, el cual regirá a partir de la fecha de recibido del presente oficio. Previo al vencimiento de dicho plazo, de requerirlo, el jerarca del Ministerio podrá solicitar la prórroga de conformidad con lo dispuesto en el inciso 7.c), de los LGRA, componente de Normativa.

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

Cc:

- 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
- Sres. Despacho. Dirección General de Servicio Civil
- Sra. María del Rocío Fernández Salazar, Dirección General, Museo Nacional de Costa Rica
- Sra. Isabel Padilla Duarte, Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial, Ministerio de Cultura y Juventud
- Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Archivo