



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

San José, 07 de setiembre del 2018
DM-907-18

Señora
Elizabeth Briceño Jiménez
Presidenta Ejecutiva
Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. El Gobierno de la República -en el mes de junio-, anunció y tomó una serie de medidas administrativas para mitigar y disminuir los efectos de la crisis fiscal que afecta al país, que afectarán el ámbito de la Administración Pública, siendo que conforme a dichas medidas se emitió el Decreto Ejecutivo 41162-H del 1 de junio del 2018, suscrito por el señor Carlos Alvarado Quesada, Presidente de la República y la señora Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda.

El decreto citado establece una limitación en cuanto a la realización de procesos de reorganización administrativa, al respecto establece:

“Artículo 1. Únicamente serán aprobadas las reestructuraciones dentro de ministerios, órganos desconcentrados y entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, cuyo propósito sea hacer más eficiente la gestión del Estado, siempre que no implique la creación de plazas adicionales, reasignaciones de puestos, así como nuevos gastos.” (El subrayado no corresponde al original)

Es por lo anterior que, en lo que atañe a los procesos de reorganización administrativa es importante considerar lo siguiente, a efecto de proceder a fijar los alcances del decreto en mención:

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





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

DM-907-18

Pag. 2

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- la coherencia de la gestión administrativa del Estado. Es así como el artículo 5º 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 2º 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 (Nº 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





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

DM-907-18

Pag. 3

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 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."

- e) 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.*"
- f) 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 indica:

"Como bien señala la Sala Constitucional –cuyos fallos son vinculantes al tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional-, todo procedimiento de reestructuración administrativa que pretenda llevar a cabo un ministerio o institución pública, está sujeto al control que en dicha materia le ha conferido la Ley de Planificación Nacional al MIDEPLAN. Por consiguiente, a falta de una disposición legal que expresamente excepcione la aplicación de los lineamientos que emita el MIDEPLAN en esta materia, ningún ministerio o institución pública puede desconocer las obligaciones legales contenidas en la Ley de Planificación Nacional.

V.- CONCLUSIÓN





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

DM-907-18

Pag. 4

De conformidad con lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que:

- 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 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)
- g) 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





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

DM-907-18
Pag. 5

original).

De esta forma, cualquier modificación en la estructura organizacional de una determinada institución pública requiere del análisis previo y resolución 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 deben responder a estudios y criterios técnicos que buscan la modernización de la gestión pública y una adecuada satisfacción de las necesidades de los usuarios.

En virtud de lo anterior, y en complemento al decreto ejecutivo 41162-H, este Ministerio emite las siguientes consideraciones técnicas, respecto al análisis y resolución de los procesos de reorganización administrativa que se presenten a partir de esta fecha:

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





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

DM-907-18
Pag. 6

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.

3. Se excluye de la aplicación de este comunicado, aquellas unidades organizacionales que se encuentren establecidas expresamente en una Ley de la República, siempre y cuando la institución demuestre que cuenta con los recursos necesarios para afrontar los gastos respectivos. Se hace la salvedad de que la práctica de establecer estructura organizacional mediante ley, no se considera conveniente por la rigidez de dicho instrumento normativo, siendo la materia de organización una materia dinámica y que debe ajustarse a los constantes cambios que se presentan en la institucionalidad pública.
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.
6. Las modificaciones que impliquen cambio de denominación o dependencia jerárquica, así como modificación y actualización de funciones deberán ser presentados mediante un oficio firmado por la jerarquía institucional y en caso de contar con un órgano colegiado como máximo jerarca, deberá presentarse la copia del acuerdo en el cual se avaló la modificación, en el cual se deberá indicar las justificaciones técnicas que ameritan dicha modificación.
7. Los Ministerios e Instituciones Autónomas que cuenten con órganos desconcentrados deberán de hacer extensivas estas consideraciones técnicas a dichos órganos, siendo que podrán verificar cuáles son sus órganos desconcentrados en el “*Listado de Instituciones Públicas*” que mantiene MIDEPLAN en su sitio electrónico www.mideplan.go.cr, en el





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

DM-907-18

Pag. 7

apartado de Ejes Temáticos, apartado de Modernización del Estado, subapartado de Organización del Sector Público.

8. MIDEPLAN no tiene la potestad para realizar excepciones a lo dispuesto en el decreto ejecutivo 41162-H, de manera que si la reorganización administrativa contempla gastos adicionales, se deberá solicitar al señor Presidente de la República la excepcionalidad de aplicación respectiva conforme a las prioridades estratégicas establecidas por el Gobierno de la República, esto con el fin de que MIDEPLAN proceda a analizar y resolver la propuesta presentada conforme a los procedimientos y criterios técnicos correspondientes.

Este Ministerio emite su criterio fundamentado en las disposiciones de las Leyes 5525, 7668, Decretos Ejecutivos 26893-MTSS-PLAN, Decreto Ejecutivo 23323-PLAN, Decreto Ejecutivo 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
Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Archivo

