



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

San José, 27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022

Señor  
Carlos Elizondo Vargas  
Secretario de Consejo de Gobierno  
Presidencia de la República

Estimado señor:

Me refiero a su oficio SCG-007-2022 del 6 de enero del 2022, remitido por medio de correo electrónico del 13 de enero pasado, mediante el cual solicita referirse a los argumentos presentados por las señoras Eunice Adona Paddyfoot Melone, Emilce Álvarez Castro y el señor Alvin Edwards Holder, en cuanto a la existencia de vicios de nulidad absoluta en el proceso de reorganización administrativa de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE). Adicionalmente, se solicita brindar una recomendación al Consejo de Gobierno acerca de lo denunciado.

Los argumentos esgrimidos por las personas reclamantes radican en que el proceso de reestructuración administrativa, autorizado por Mideplan mediante el oficio DM-OF-0088-2020 del 21 de enero del 2020 y ejecutado por la jerarquía de RECOPE (Junta Directiva y Presidencia), no fue remitido a conocimiento, deliberación y aprobación del Consejo de Gobierno como su Asamblea de Accionistas, de manera que, a criterio de las personas reclamantes, esta omisión genera un vicio de nulidad absoluta sobre la ejecución y aplicación de la reorganización administrativa y por ende las acciones que se realizaron para su implementación, entre las que se encuentran la remoción, despidos, reasignaciones, traslados, movimientos de personal u alguna otra, ante lo que solicitan que el proceso de reorganización administrativa y las acciones realizadas por la jerarquía de RECOPE, queden suspendidas de forma inmediata, hasta tanto se cumpla con el análisis que le corresponde realizar al Consejo de Gobierno, constituido como Asamblea de Accionistas de dicha empresa, además de considerar que se tomen las acciones correctivas y medidas disciplinarias que en derecho corresponda. Los argumentos antes indicados, los plantean en el marco de lo establecido en los artículos 152, 159 y 189 del Código de Comercio.

Al respecto, en el marco de competencias de este ministerio, es nuestro criterio que no se puede pretender extrapolar la normativa creada para sociedades anónimas en el Código de Comercio, con la que rige para las sociedades pertenecientes al Estado, en razón de que las disposiciones del Código de cita están diseñadas para aplicarse en el ámbito privado, el cual es muy diferente al que se aplica para el sector público, máxime cuando se trata de una empresa como RECOPE que despliega su actividad en condición





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 2

de monopolio, es decir sin competencia, en un mercado cerrado, tal y como lo establece la normativa vigente. En esta tesitura, las normas del Código de Comercio, deben ser aplicables solo de manera supletoria, cuando vengan al caso.

En este sentido, la dinámica societaria privada, marcada por un entorno de mercado abierto en libre competencia con otros muchos actores, en pos de obtener ganancias de negocio, pero sobre todo la condición propietaria de las acciones de las respectivas empresas, en posesión de personas físicas o jurídicas de naturaleza privada, hacen que la mecánica corporativa de sociedades anónimas a las que van dirigidas las normas del Código de Comercio, sean disímiles a las de RECOPE, cuyas acciones pertenecen al Estado en su totalidad. Esto provoca que para la sociedad estatal rijan otras reglas del derecho público que no son atinentes para las sociedades netamente privadas.

En efecto, el derecho corporativo del sector público demanda que, al pertenecer las acciones societarias al Estado –como abstracción o ficción jurídica que este es- tenga que erigirse como su propietario, una representación del Estado, la cual se encarna en el Consejo de Gobierno, sin que sus miembros, individualmente considerados, puedan ser realmente los propietarios o poseedores de dicho capital accionario, siendo en la práctica simples depositarios virtuales de esas acciones, sin poder ostentar su verdadera titularidad, puesto que esta pertenece realmente al Estado como abstracción.

En cambio, entratándose de la propiedad de acciones de una sociedad privada, sus dueños realmente sí ejercen un poder de disposición directo, efectivo y activo sobre tales acciones, que están a su nombre o bajo su posesión, lo cual provoca que la Asamblea de Accionistas en una empresa privada, conlleve una actividad de involucramiento y de interés, que requiere mucho más activismo que en una empresa pública. Esto provoca que las asambleas de accionistas de empresas privadas deban tratar muchos más temas de administración y de giro comercial que los que podría abarcar el Consejo de Gobierno en el caso de RECOPE o de cualquiera otra empresa estatal, máxime tomando en cuenta que este órgano también es el representante o delegado accionario de las acciones pertenecientes a todas las sociedades anónimas del Estado. De esta manera, incluso por una cuestión de volumen, se hace materialmente imposible pretender que el Consejo de Gobierno se involucre en la toma de decisiones de administración u operativas, de cada una de las empresas estatales, aun cuando no tuviera otros muchos asuntos que tratar, más acordes con su naturaleza de órgano de gobierno, por ende eminentemente político y no técnico.

Incluso, tomando en cuenta el mayor activismo de la asamblea de accionistas en el ámbito privado, no es usual –al menos en empresas grandes- ver el caso en que esta asamblea de accionistas de una sociedad privada, se involucre directamente en la toma de decisiones de índole operativo, como podría ser la administración del recurso humano, dado que para eso se nombran órganos internos de gestión, como son la junta directiva, la gerencia general o los departamentos de personal.





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 3

Así las cosas, con mucho más razón, en el ámbito público y concretamente para el caso del Consejo de Gobierno, la atención de situaciones como la planteada por los petentes, deben resolverse por los órganos internos de RECOPE –junta directiva, presidencia ejecutiva o gerencia general- en pleno respeto a su autonomía institucional y digo institucional dado que cuando el capital accionario es propiedad del Estado, más que una empresa, sería apropiado hablar de una institución, por el especial tratamiento que reciben sus utilidades, dentro de un marco de generación de valor público y no puramente afán de lucro, cuya maximización debe ser delegada y confiada a funcionarios con experiencia y conocimiento técnico, conocedores del complejo marco de acción de la empresa pública, marco en el cual el Consejo de Gobierno podría no tener esa especialización, ni puede intervenir con el debido conocimiento de causa, so pena del riesgo de que su actuación política en la toma de decisiones podría afectar la implementación de acciones que son enteramente técnicas.

En este contexto, la intervención del Consejo de Gobierno como asamblea de accionistas de RECOPE, debe limitarse a la toma de decisiones muy estratégicas, que de requerirse, orienten la actividad de la institución en un determinado sentido, algo que realmente le concierne más al Presidente de la República y el ministro del ramo, vía emisión de directrices (artículos 25, 26.1, 27 y 100 de la Ley General de la Administración Pública); limitándose el Consejo de Gobierno a atender las obligaciones puntuales que el ordenamiento le ordena, consignadas en los numerales 29 y 39 de la supra citada Ley General de Administración Pública, que mencionan la “*remoción de directores de entidades autónomas*” sin que RECOPE caiga en esa categoría; así como las competencias que le encomienda el ordinal 147 de la Constitución Política. A este respecto, el artículo 3 de la Ley 5508 del 17 de abril de 1974 (Traspasa acciones de RECOPE al Gobierno de Costa Rica), sí determina -de forma expresa- la potestad del Consejo de Gobierno, de nombrar y remover a los directores de esta empresa, pero no más que eso. Vale decir entonces que en ninguna de estas normas superiores, se establece la potestad u obligación para el Consejo de Gobierno, de supervisar y autorizar los actos de empresas públicas; siendo que el hecho de que este órgano se constituya en asamblea de accionistas de estas corporaciones, dimana de sus propias leyes constitutivas, para lograr el efecto de representación del Estado, pero no con el alcance de control, fiscalización y sobre todo gestión (gerenciamiento) que los solicitantes quieren concederle al Consejo de Gobierno, sobre el estamento directivo de RECOPE. Aunado a lo dicho, cabe señalar que el Manual de Organización de RECOPE, sí estipula a favor de su junta directiva la competencia de “*autorizar la creación, modificación o eliminación de dependencias que afectan la estructura orgánica de la Empresa, así como aprobar el respectivo manual de organización.*” (Página 18), en apego a lo establecido en el artículo 4, inciso k) del Reglamento de Junta Directiva de RECOPE publicado en el Diario Oficial La Gaceta 105 del 13 de junio del 2018; quedando claro que la potestad de organización y consecuentemente la eventual, de suprimir plazas, le corresponden a la junta directiva de RECOPE con entera independencia del Consejo de Gobierno.





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 4

Este es un punto crucial a tomar en cuenta para este caso, dado que pretender colocar al Consejo de Gobierno en una posición de poder, que el ordenamiento jurídico no le otorga, frente a las empresas públicas, al punto de poder sustituir la voluntad o las acciones técnicas de sus directores –como es el caso de determinar despidos-, sería constitutivo de una violación flagrante del principio de legalidad (artículos 11 tanto de la LGAP como de la Carta Magna), algo que no se puede amparar.

Como segunda argumentación para sustentar el rechazo de la reclamación hecha por los solicitantes, es necesario indicar que, para la valoración y ulterior aprobación de reorganizaciones administrativas, MIDEPLAN, conjuntamente con la institución interesada, se rigen por un marco normativo compuesto por diversas normas de rango legal, ejecutivo (decretos y directrices) e incluso constitucional, que cuenta con la venia de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República, según el cual, para realizar modificaciones en la estructura organizacional de una determinada institución pública –con inclusión de RECOPE- se debe realizar un procedimiento de reorganización administrativa. Al respecto ha señalado la Sala Constitucional:

*“(...) III.- SOBRE LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. La reestructuración y la reorganización administrativa constituyen procedimientos tendientes a modernizar a la Administración Pública, con el fin de aumentar su eficiencia y eficacia, logrando mejorar los servicios que ésta presta, amén de la consecuente reducción del gasto público. Sobre el particular, es menester recordar que hay algunos principios constitucionales que informan la organización y función administrativas, tales como los de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda actuación administrativa. Aunado a lo anterior, el artículo 192 de la Constitución Política faculta a la Administración Pública para disponer la reestructuración de las dependencias que la componen con el fin de alcanzar un mejor desempeño y organización de las mismas, siempre y cuando se respeten los procedimientos de reorganización establecidos en la legislación. Tales procedimientos forman parte de la potestad de autoorganización de la Administraciones Públicas, conforme la cual corresponde al jerarca determinar cuál es la organización interna más adecuada para el ente, en razón de los fines que debe cumplir. Potestad discrecional que autoriza al jerarca para realizar reestructuraciones administrativas internas, lo que puede comprender el establecimiento de nuevos órganos o en su oportunidad, una distribución interna de competencias que no impliquen potestades de imperio. Ahora bien, en el ejercicio de la potestad de reorganización, la Administración puede afectar los derechos y situaciones jurídicas de los funcionarios a su servicio, ya sea suprimiendo o transformando las plazas*





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 5

existentes. Por tales motivos, la reorganización sólo procede cuando existan necesidades reales para conseguir una más eficiente y económica reorganización de los servicios, debidamente comprobadas (...). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia n.º 13660-2004 de las 18:21 horas del 30 de noviembre de 2004.

Adicionalmente, en cuanto al análisis y resolución de los procesos de reorganización administrativa por parte de MIDEPLAN, se debe indicar que la normativa vigente, Ley 5525 “Ley de Planificación Nacional”, Ley 7668 “Marco Transformación Institucional y Reforma Sociedades Laborales SAL”, Decretos Ejecutivos 26893-MP-PLAN “Reglamento a la Ley Marco para la Transformación Institucional y Reformas a la Ley de Sociedades Anónimas Laborales” y 37735-PLAN “Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación”, 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, esto 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- 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. Lo anterior es





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 6

concordante con lo establecido en los artículos 16 y 18 de la citada Ley, los cuales indican que:

*“Artículo 16.- Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación.*

*(...) Artículo 18.- Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, a través de su Departamento de Eficiencia Administrativa, realizarán programas de racionalización administrativa, con el propósito de mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de sus actividades y de asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo.”*

- 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 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. (...)*

- e) Esta potestad complementa lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento General del





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 7

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 potestad 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:

**"III.- SOBRE LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

*Con el objeto de lograr un mejor desempeño y organización en los servicios que brinda, la Administración Pública está facultada para realizar procesos de reorganización o reestructuración interna. Con tales procesos se persigue alcanzar un modelo óptimo de organización y prestación del servicio, en concordancia con el interés público que debe inspirar toda actuación de la Administración Pública.*

**IV.- SOBRE LA COMPETENCIA DEL MIDEPLAN EN MATERIA DE REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

*(...) Tal y como se expuso ad initio, la consulta que nos ocupa tiene por objeto determinar si el MIDEPLAN ostenta alguna potestad de revisión o control sobre los procesos de reorganización administrativa o institucional que dispongan los jerarcas de los diferentes ministerios e instituciones autónomas.*

*Sobre el particular, debemos señalar que si bien es cierto que la Constitución Política, así como la mayoría de las leyes que regulan su creación, le confieren a los distintos ministerios e instituciones autónomas la potestad de darse la organización que requieran –de manera tal que les permita alcanzar un modelo óptimo de organización y prestación de los servicios encomendados-, es lo cierto también que 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.*

*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*



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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 8

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.

Recordemos que la planificación, en general, es un instrumento preliminar o preparatorio que comprende globalmente la relación entre medios y fines; en ese sentido, constituye una herramienta de suma importancia para la toma de las decisiones fundamentales a corto, mediano o largo plazo, por parte de la Administración Pública.

(...) De la anterior definición se desprende que la planificación orienta la actuación y gestión administrativa, definiendo los grandes objetivos, metas y fines por alcanzar, así como los métodos para lograrlos eficientemente.

(...) Acorde con lo anterior, lleva razón el MIDEPLAN al afirmar que la Ley de Planificación Nacional constituye un instrumento jurídico cuyo espíritu es propiciar, mediante el Sistema Nacional de Planificación, la coherencia de la gestión y organización administrativa.

(...) De la normativa transcrita se desprende, sin duda alguna, una serie de atribuciones o potestades a favor del MIDEPLAN, en materia de mejoramiento y modernización de la Administración Pública, lo cual incluye, repito, lo concerniente a los procesos de reorganización administrativa que pretendan llevar a cabo los distintos ministerios e instituciones autónomas.

(...) De conformidad con lo anterior, es claro que todo ministerio o institución pública que pretenda llevar a cabo un proceso de reorganización administrativa interno, necesariamente, deberá contar con la autorización previa de parte del MIDEPLAN. Tal obligación ha sido avalada, inclusive, por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (...)

(...) 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

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





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 9

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."

g) Asimismo, la PGR en el dictamen C-164-2015 del 25 de junio de 2015, estableció lo siguiente:

**"I. ACERCA DE LOS PROCESOS DE REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

*La Administración Pública se encuentra facultada para implementar, con sujeción al ordenamiento jurídico, los procesos de reorganización administrativa que estime necesarios para mejorar la prestación de servicios y lograr una mejor satisfacción del interés público.*

*(...) De esta forma, tenemos entonces que la finalidad de los procesos de reorganización administrativa radica en alcanzar un mejor desempeño y lograr las metas propuestas de una forma más eficiente y oportuna, acorde con el principio de legalidad y en atención al interés público que cada organización administrativa persiga, todo dentro del marco de la potestad de autoorganización de la que éstas gozan, siempre y cuando dicho proceso esté basado en necesidades reales,*





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 10

debidamente probadas y apoyadas en estudios técnicos.

Así, si bien las organizaciones administrativas están facultadas para ejercer la potestad de autoorganización, ese ejercicio está sujeto a una serie de requisitos y a las regulaciones dispuestas en el ordenamiento jurídico, pues de lo contrario, los cambios que se implementen podrían carecer de validez.

Tal es el caso del requisito de autorización que debe otorgar el MIDEPLAN, órgano éste último que se encarga además de proveer a la Administración Pública las directrices, los lineamientos, los manuales y los instructivos para facilitar, coordinar y mejorar los procesos de reorganización administrativa, así como de brindar las recomendaciones del caso con respecto a la propuesta de reorganización; todo ello de conformidad con las políticas gubernamentales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en otros documentos relacionados con el tema.

(...) Una vez que el MIDEPLAN autoriza el proceso de reorganización, el jerarca de la institución debe gestionar la aprobación de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, aprobación que constituye un requisito de eficacia de la propuesta de reorganización, toda vez que permite acreditar que la reorganización posee contenido económico para realizarse.

En caso de que alguna Administración lleve a cabo un proceso de reorganización sin contar con un estudio técnico que la respalde, o sin contar con la autorización de MIDEPLAN, la Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, no tramitarían presupuestos ni modificaciones presupuestarias, según lo señala el artículo 16 del Reglamento General del MIDEPLAN ya mencionado.

De lo anterior se desprende, sin duda alguna, la existencia de una serie de atribuciones o potestades a favor del MIDEPLAN en materia de mejoramiento y modernización de la Administración Pública, lo cual incluye lo concerniente a los procesos de reorganización administrativa que pretendan llevar a cabo los distintos ministerios e instituciones autónomas. De conformidad con lo anterior, es claro que todo ministerio o institución pública que pretenda llevar a cabo un proceso interno de reorganización administrativa, necesariamente deberá contar con la autorización del MIDEPLAN, sin la cual, la reorganización llevada a cabo será absolutamente nula.

### (...) III. CONCLUSIONES

Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría arriba a las siguientes conclusiones:

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





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 11

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.”

De esta forma, la modificación (creación, supresión, transformación o fusión) de cualquier unidad organizacional en el esquema organizacional requiere de la aprobación de MIDEPLAN, 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.

Como puede verse de todo lo dicho, en de este marco regulatorio, que tiene al menos 18 años en aplicación, en ninguna parte se contempla la intervención del Consejo de Gobierno, u otra autoridad superior, dentro del proceso de reorganizaciones administrativas; siendo que se trata de un proceso que llevan a cabo la institución concernida que plantea la reorganización y MIDEPLAN, formalizándose todo el trámite con la publicación final de un reglamento o decreto ejecutivo, para efecto publicitario.

Habida cuenta de todo lo anterior y en resumen, no se les puede conceder razón a las personas reclamantes, en cuanto a que se configure nulidad absoluta de la reorganización administrativa promovida y ejecutada por RECOPE, por la no autorización expresa –o siquiera falta de consulta al Consejo de Gobierno- dado que no es potestad de este intervenir en procesos internos de gestión, que son de índole operativo y administrativo, puesto que estos son propios de las autoridades internas de esta empresa, en respeto pleno de su propia independencia funcional, dentro de su correspondiente marco de acción institucional o empresarial. Además, la eventual actuación o intervención del Consejo de Gobierno en materia de reorganizaciones administrativas –en cualquiera de sus etapas, incluida la de ejecución o implementación de la reorganización, que entrañó derivados despidos de funcionarios- no está contemplada en ninguna norma de nuestra sistemática jurídica, por lo que de darse, implicaría una violación flagrante al principio de legalidad, que rige para toda actuación pública y por lo tanto una extralimitación inadmisibles del Consejo de Gobierno, que sí sería causante de nulidad absoluta.

De esta manera, es criterio de este ministerio, que debe rechazarse la petición de las personas solicitantes, ya que pese a que el Consejo de Gobierno es la Asamblea de Accionistas de RECOPE, lo establecido en el Código de Comercio no se puede aplicar a





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

27 de enero de 2022  
MIDEPLAN-DM-OF-0115-2022  
Pág. 12

este caso, por la propia dinámica pública antes indicada, así como que bajo el principio de legalidad, las competencias que se le quieren atribuir al Consejo de Gobierno – respecto a la aprobación definitiva de los procesos de reorganización de las empresas públicas-, no tienen cabida, puesto que no se encuentran reguladas en ninguna normativa vigente y hasta podrían ser contrarios a los principios de independencia que regulan la Constitución Política y las normas constitutivas y regulatorias de RECOPE en materia de autogobierno.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

ASC/JOV/LRH/RHR

- C. Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN  
Archivo

