



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

San José, 15 de noviembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-1060-2021

Sra. Daniela Agüero Bermúdez
Jefa de Área
Comisión Legislativa VII
Departamento de Comisiones Legislativas
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a su oficio AL-22591-CPSN-0276-2021 del 30 de octubre 2021, en el que se requiere criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) en relación con el Expediente Legislativo Expediente Legislativo 22.591 “*Ley para la Protección de Infraestructura Crítica*”, el cual tiene como objetivo establecer las estrategias y las estructuras adecuadas que permitan coordinar y dirigir las actuaciones de los distintos órganos de la Administración Pública en materia de protección a infraestructuras críticas, previa identificación y designación de estas, para mejorar la prevención, preparación y respuesta del país frente a riesgos y ataques deliberados que afecten a infraestructuras críticas. Para ello se impulsaría, además, la colaboración e implicación de los organismos gestores y propietarios de dichas infraestructuras, a fin de optimizar el grado de protección de estas contra ataques deliberados de todo tipo, con el fin de contribuir a la protección de la población. Asimismo, regular las especiales obligaciones que deben asumir tanto la Administración Pública como los propietarios, operadores públicos o privados de aquellas infraestructuras que se determinen como infraestructuras críticas.

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional, 5525 del 2 de mayo de 1974, como tampoco establece modificaciones a la conformación de la institucionalidad pública costarricense. Sin embargo, se estima pertinente emitir las siguientes consideraciones:

I.- Observaciones Técnicas:

1.- La Ley de Planificación Nacional (5525 del 2 de mayo de 1974, artículo 4) define que MIDEPLAN tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con apoyo de las unidades u oficinas de planificación de los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas, a su vez, está según el Decreto 32988-H-MP-PLAN (del 18 de abril de 2006) de la Ley de Administración Financiera de la República y





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

MIDEPLAN-DM-OF-1060-2021
Pág. 2

Presupuestos Públicos (8131, del 16 de octubre de 2001), en su artículo 2 indica: “(...) el Plan Nacional de Desarrollo es el marco orientador del gobierno de la República que define las políticas que normarán la acción del gobierno para promover el desarrollo del país, el aumento de la producción y la productividad, la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece en forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivadas de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial”.

El PND 2019-2022, contempla las intervenciones estratégicas prioritarias en sectores como: Infraestructura y Transporte; Salud, Nutrición y Deportes; Ambiente, Energía y Mares, Ciencia, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza Digital en temas portuarios, aeroportuarios, carreteras/puentes, ferroviarios, acueductos, saneamiento ambiental, telecomunicaciones, entre otros.

1. Programa de movilidad Urbana.
2. Programa de obras de construcción, rehabilitación, mejoramiento, ampliación y/o conservación de carreteras de la red vial estratégica de alta capacidad, conectores de integración y distribuidores regionales.
3. Programa de construcción y ampliación de puentes en la red vial nacional estratégica
4. Programa de construcción y rehabilitación de la Red Vial Cantonal
5. Programa desarrollo de obras aeroportuaria.
6. Programa de rehabilitación y mejoramiento de infraestructura portuaria
7. Programa Tren Eléctrico Carga T.E.L.C.A
8. Programa de movilidad y seguridad vial
9. Programa de infraestructura para la prestación de servicios de salud de CCSS.
10. Proyecto de mejoramiento ambiental del Área Metropolitana del AyA.
11. Programa de saneamiento y alcantarillado de zonas prioritarias del AyA.
12. Programa de Abastecimiento integral de Agua para Guanacaste (PIAAG)
13. Ampliación del Acceso a las telecomunicaciones y reducción de la brecha digital.

2.- La creación de una dependencia con funciones de vigilancia y revisión de infraestructura crítica, no es coherente con las funciones esenciales del Ministerio de Seguridad Pública, rector del Sector Seguridad Ciudadana y no se vincula con las metas prioritarias institucionales para desarrollar procesos de seguridad ciudadana. Estas funciones implicarían modificaciones en la ley, en la estructura funcional del Ministerio de Seguridad Pública y requieren la contratación de personal nuevo que posea las competencias necesarias para desarrollar las acciones que pretende el proyecto de Ley.

3.- La voluntad del legislador es mantener una dirección permanente para proteger infraestructuras que se consideren críticas y posibles blancos de ataques terroristas o vulnerables. Pero esta función puede ser desarrollada con elementos y estructuras de



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

MIDEPLAN-DM-OF-1060-2021
Pág. 3

coordinación, atención de alertas, puede ser fortalecido por instrumentos de gestión y coordinación interinstitucional, sin que sea necesario crear una estructura nueva con funciones que no están alineadas con las prioridades del ministerio y del sector.

4.- Se considera que el propósito del proyecto es loable y viable, sin embargo, la exposición de motivos carece de justificaciones, datos e información aplicables al país, ya que muestra información de atentados terroristas y de otro tipo que se ha dado tanto en países europeos como en los Estados Unidos de América, pero estos datos y sus efectos no podrían ser extrapolados a nuestro país como se pretende realizar en el proyecto de ley.

En la exposición de motivos se hace referencia a los compromisos adquiridos por el país, en cuanto a la Declaración de Protección de la Infraestructura Crítica ante las Amenazas Emergentes, promulgada por la Organización de Estados Americanos (OEA), pero el acuerdo que se indica es para la elaboración de un listado de la infraestructura crítica y su clasificación para cada país miembro, esto para poder “... *hacer posible la mejor evaluación de vulnerabilidades, brechas, amenazas, riesgos e interdependencia, a efectos del desarrollo de planes para su mejor protección a través del intercambio de buenas prácticas y experiencias.*”, es decir, la normativa no establece que se debe emitir una legislación expresa para cumplir con este compromiso y mucho menos con la creación de una estructura organizacional para tal efecto.

Además, un aspecto que se omite indicar en la exposición de motivos, es si este tipo de compromisos ya ha tenido algún grado de avance en el país, ya que la citada declaración es de marzo del 2015, siendo que esta normativa podría venir a replicar o duplicar un esfuerzo que ya ha contado con avances.

5.- El establecimiento de estas competencias y la creación de la Dirección Nacional, podría presentar duplicidad de funciones con otras instituciones y dependencias que funcionan en la actualidad, como es la Dirección Nacional de Inteligencia y Seguridad (DIS), que conforme al artículo 14 de la Ley 7410 “*Ley General de Policía*”, cuenta con atribuciones similares a las planteadas en este proyecto de ley, de manera que, más que crear una nueva dependencia dentro del MSP, podría atribuirse la conformación del Catálogo y el Programa Nacional a la DIS, o a otra dependencia afín, ya existente, dentro del Ministerio de Seguridad Pública.

Por otra parte, debería considerarse el rol asignado a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), dado en la Ley 8488 “*Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*”, ya que también tiene competencias en lo que se busca regular en el presente proyecto de ley, referentes a la prevención de riesgos, que conforme a la definición de esta ley, se entiende como gestión del riesgo el “*Proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades*



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

MIDEPLAN-DM-OF-1060-2021
Pág. 4

productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias.”

Es importante indicar que esta misma normativa establece la constitución de un Plan Nacional de Gestión del Riesgo, en el cual un apartado se podría asociar a la Protección de Infraestructura Estratégica, como lo propone el proyecto de ley en cuestión, asimismo, en el artículo 9 de la Ley 8488 se determina que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo deberá realizar las coordinaciones que corresponda con la *“Administración Central, la Administración Pública Descentralizada del Estado, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada...”*

Otro aspecto a considerar, es que dentro de la Junta Directiva de la CNE hay representación de la jerarquía del Ministerio de Seguridad Pública, así como otras instituciones públicas que podrían tener relación con lo desarrollado en el proyecto de ley. En concreto, las funciones planteadas por el proyecto, ya deberían estar siendo desarrolladas por la CNE, que también cuenta con un Fondo Nacional de Emergencias, en caso de que se materialice alguna de las eventualidades a las que se hace alusión en el proyecto de ley, mientras que el presente proyecto de ley, no le brinda una fuente de financiamiento al MSP para cumplir con esta nueva competencia, por lo que la creación de una Dirección como la que se plantea, con todos sus costos asociados, recaería en el presupuesto ordinario de la República, en tiempos de grave déficit fiscal.

6.- El proyecto lo que pretende es crear una Dirección Nacional cuyas funciones primordiales son básicamente la construcción de un Catálogo Nacional, un Programa Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas, y la clasificación, definición y valoración de la infraestructura estratégica y crítica, así como coordinar y supervisar que las instituciones – públicas o privadas- incluidas en el citada Catálogo y Programa cumplan con sus planes de seguridad, de forma que, desde el punto de vista técnico, no es pertinente el establecimiento de nueva estructura organizacional para realizar estas funciones, considerando que, como fue indicado anteriormente, ya existe institucionalidad que podría cumplir con este fin.

Sería más recomendable dictar una política pública, que vendría a establecer las acciones estratégicas y los actores involucrados necesarios para la construcción de los planes de protección en dicha materia, En el entendido que según la Guía de Elaboración de Políticas Públicas, de MIDEPLAN: *“una política se puede definir específicamente como la decisión (en este caso del Gobierno) que desarrolla determinada acción orientada a resolver problemas públicos relevantes, incluye la toma de decisiones, su formulación, desarrollo y evaluación”*. Y para este caso en particular se puede ampliar su conceptualización como; *“Curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos,*



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

MIDEPLAN-DM-OF-1060-2021
Pág. 5

objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales". (Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN. 2008-2016). De esta manera, la emisión de una política pública en materia de salvaguarda de la infraestructura esencial, es una mejor solución al problema planteado, puesto que por su naturaleza es adaptativa y más flexible que una ley –que por su naturaleza es rígida-, permitiendo enfrentar de manera más dúctil las cambiantes condiciones coyunturales que se puedan dar, bajo una situación de riesgo. Todo lo anterior, considerando que una política pública es un instrumento administrativo que podría ser dictado a través de un decreto ejecutivo, de manera –además- más expedita.

7.- Otro aspecto a considerar, es que al no tener conocimiento del tipo de infraestructura que existe en el país y que se podría clasificar como estratégica o crítica, la constitución de una dirección especializada podría no ser lo más pertinente en este momento, siendo que podría ser subutilizado el recurso asignado para esta competencia.

8.- Los aspectos de organización interna de los ministerios, órganos e instituciones -en principio- no deben ser abordados desde la rigidez de una ley, siendo que el mecanismo ideal para esto es el instrumento de una reorganización administrativa. Este mecanismo permite de una manera más acertada, que la entidad involucrada, con el concurso de MIDEPLAN, valore la creación de su propia estructura orgánica, de acuerdo con su dinámica de servicio público y la satisfacción de los intereses de la ciudadanía. La imposición por ley de estructura administrativa a las diversas instituciones, generalmente, atenta contra la perspectiva de su autonomía, así como la visión de sus jerarcas o el gobierno de turno que se supone tienen su propia planificación y programación estratégica.

9.- Es facultad y a la vez obligación de toda institución pública, velar por el resguardo efectivo de todos sus bienes, incluida la infraestructura que posee, para lo cual, de ser necesario, podrá solicitar el auxilio o asistencia de las diversas fuerzas de seguridad del Estado. En esta tesitura, la creación de una Dirección, como la que plantea este proyecto de ley, podría ser más bien contraproducente a los intereses de la Administración Pública, pues podría entenderse que esa responsabilidad individual de cada ente, se diluye por la existencia de una dependencia exclusiva con competencias muy propias en la materia, lo cual no es necesario ni deseable. Cada institución debe crear y mantener su particular plan para enfrentar el riesgo material de pérdida de bienes, sin intervención de una dependencia exógena.

10.- Finalmente, el artículo 5 se mencionan unas definiciones específicas que se tratarán en el cuerpo de la propuesta de ley, por lo que se recomienda, por cuestión de orden lógico que se traten en los primeros artículos, para una mejor comprensión de los términos utilizados.



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

MIDEPLAN-DM-OF-1060-2021
Pág. 6

II.- Conclusión:

1.- El proyecto de ley no deja claro a qué tipo de infraestructura crítica hace referencia, por tanto, es ambiguo y poco estratégico. Además, la creación de mayor aparato estatal se contrapone a la situación actual de las finanzas públicas del país, que enfatiza la necesidad de limitar el crecimiento del gasto corriente, dado el escenario actual donde la deuda sobrepasa el 60% del PIB.

2.- El proyecto de ley carece de justificaciones, datos e información aplicables al país, ya que muestra información de atentados terroristas y de otro tipo que se ha dado tanto en países europeos como en los Estados Unidos de América, pero estos datos y sus efectos no podrían ser extrapolados a nuestro país.

3.- El proyecto de ley podría estar duplicando funciones de instituciones ya existentes como la Dirección de Seguridad e Inteligencia Nacional (DIS) o la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

4.- Para cumplir con los fines que el proyecto de ley propone, no es imperativo crear nueva estructura administrativa, es mejor explorar la posibilidad de emitir una política pública en esta materia, que regule todas las acciones estratégicas y establezca las coordinaciones inter institucionales necesarias que aproveche las instituciones ya existentes y los recursos con que ya se cuenta.

5.- No se considera pertinente la creación de una Dirección Nacional, dado que el resguardo de la infraestructura esencial del país y en general de toda infraestructura, aunque no se considere “esencial”, es una función transversal de todo el aparato público, que la tenga inscrita a su nombre, así como de las autoridades policíacas que correspondan, por lo que no se puede pretender diluir esa responsabilidad genérica de la Administración Pública en una sola dependencia administrativa perteneciente a un único ministerio.

6.- El Proyecto carece de elementos fundamentales, tales como:

- No tiene nexo con el Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica,
- No tiene nexo con la Dirección de Inteligencia y Seguridad,
- No tiene nexo con la Comisión Nacional de Emergencias,
- No tiene nexo con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo,
- No tiene nexo ni vínculo alguno con ninguna legislación que prevenga el financiamiento ni los actos del terrorismo, o su penalización,
- No especifica los criterios técnicos que utilizaría la Dirección Nacional de Protección de Infraestructura Física,
- No señala la fuente presupuestaria que se destinaría para reconstruir infraestructuras



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

MIDEPLAN-DM-OF-1060-2021
Pág. 7

colapsadas producto de atentados terroristas en Costa Rica.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

c: Olegario Sáenz Batalla, Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN
Luis Antonio Román Hernández, Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica MIDEPLAN
archivo

