



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

San José, 23 de agosto de 2019
DM-1253-2019

Señor
Luis Adrián Salazar Solís
Ministro
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)

Estimado señor:

Me refiero al oficio MICITT-DM-OF-305-2019 del 16 de mayo del 2019, mediante el cual solicita adicionar un par de funciones a la Dirección de Gobernanza Digital y modificar el objetivo del Departamento de Firma Digital.

Con respecto a dicha solicitud, se trae a colación los siguientes hechos:

1. En oficio MICITT-DM-OF-859-2017 del 30 de octubre de 2017, firmado por la señora Carolina Vásquez Soto, entonces Ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; donde se solicitó una prórroga de tres meses al plazo para implementar la reorganización administrativa aprobada por MIDEPLAN en oficio DM-253-17 del 5 de mayo del 2017; específicamente para la implementación de la Dirección de Gobernanza Digital.

En el citado oficio, se indicó que “(...) las otras áreas que tuvieron alguna variación en la estructura, ya se está trabajando con lo que fue aprobado. También en este momento se está elaborando el Decreto para que pronto sea publicado.”

2. En correo electrónico del 17 de noviembre de 2017 se solicitó al MICITT indicar las razones que motivaron dicha petitoria, considerando que los *Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas* establecen en el Componente de Normativa, numeral 7.c) que “(...) podrá disponerse de una prórroga de hasta seis meses otorgada por MIDEPLAN. Para ello, el jerarca institucional deberá solicitarla a MIDEPLAN, con al menos un mes de antelación previo al vencimiento del plazo, indicando las razones que la motiva.” (el subrayado no corresponde al original).
3. En correo electrónico del 28 de noviembre de 2017, se consultó al MICITT si había recibido el correo anterior ya que se generaba una notificación de encontrarse en traslado de oficinas. Ante lo cual, el señor Sander Pacheco Araya, entonces Viceministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones indicó que se estaría atendiendo el requerimiento en breve.
4. En oficio MICITT-DM-OF-263-2018 del 12 de abril del 2018, firmado por la señora Carolina Vásquez Soto, se adjuntó un cronograma que detalla las diversas actividades realizadas por el MICITT para la implementación de la citada reorganización administrativa.

Adicionalmente, se indicó que se hizo un análisis de la Ley 8454 “*Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos*” y del numeral 4 de la *Ley General de Administración Pública*





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

DM-1263-2019

Pág. 2

(Ley 6227), por lo que “se determinó la necesidad de realizar un ajuste en las funciones de la Dirección de Gobernanza, así como el objetivo y funciones de algunos de los Departamentos adscritos, señalados en los documentos referenciales aprobados en el DM-253-17.”

Los cambios solicitados en su momento, fueron los siguientes:

Dirección de Gobernanza Digital	Departamento de Certificadores de Firma Digital	Departamento de Respuesta a Incidentes Informáticos
<p>Funciones:</p> <p>10. Ejercer las obligaciones, responsabilidades y potestades establecidas en la Ley 8454 y su reglamento.</p> <p>11. Administrar y supervisar el Sistema de Certificación de Firma Digital.</p> <p>12. Rendir cuentas sobre los resultados de su gestión.</p> <p>13. Administrar en forma efectiva los recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos que le sean asignados en función de los objetivos estratégicos.</p> <p>14. Cualquier otra que la Ley o este Reglamento de Organización le señale.</p>	<p>Objetivo:</p> <p>Coadyuvar con el Director de Gobernanza Digital en la administración y supervisión del Sistema Nacional de Certificación Digital, para autorizar y vigilar el funcionamiento de las Autoridades Certificadoras emisoras, definir las políticas y requerimientos para el uso de certificados digitales en Costa Rica, y promover su uso mediante la difusión nacional en temas de Firma Digital.</p> <p>Funciones:</p> <p>22. Desarrollar y efectuar las labores administrativas de un Departamento del MICITT.</p>	<p>Funciones:</p> <p>10. Asesorar al Departamento de Normalización y Control y a la jerarquía del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, en el diseño de políticas, estrategias y acciones en materia de seguridad cibernética e informática, así como elaborar programas nacionales en materia de seguridad de tecnologías de la información y la comunicación.</p>

5. Con respecto a lo anterior, en correo electrónico del 20 de abril del 2018, se realizaron observaciones tales como: (a) al cotejar las funciones de los numerales 10, 11, 12, 13 y 14 estas difieren en su totalidad con las planteadas en la propuesta inicial; (b) se solicitó remitir la totalidad de las funciones de dicha Dirección con el fin de observar si lo que se desea es modificar las funciones del 2017 o incluir unas nuevas; (c) se indicó que con la remisión del cronograma se aprecia que la institución ha estado realizando acciones para poner en marcha esta Dirección. Sin embargo, aún no se han indicado los motivos del atraso.
6. Conforme a las observaciones planteadas en abril del 2018, el MICITT indicó en oficio MICITT-DM-OF-305-2019 del 16 de mayo de 2019 lo siguiente:
 - a) Dejar sin efecto la propuesta del cambio planteado en el oficio MICITT-DM-OF-263-2018.
 - b) Adicionar a la Dirección de Gobernanza Digital las funciones de:
 - Administrar y supervisar el Sistema Nacional de Certificación Digital.
 - Proponer las políticas, lineamientos y directrices técnicas para el Sistema de Certificadores de Firma Digital.





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

DM-1263-2019

Pág. 3

- c) Modificar el objetivo del Departamento de Firma Digital.
- d) A la fecha se han realizado las gestiones necesarias para que la Dirección de Gobernanza Digital iniciara sus labores y se realizó la solicitud de plazas a la Autoridad Presupuestaria mediante el oficio MICITT-DM-OF-633-2018, de la cual se está a la espera de respuesta. Además, menciona una serie de temas en los cuales esta Dirección está trabajando actualmente.

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. En lo que respecta a la adición de funciones relacionadas con el Sistema de Certificadores de Firma Digital a la Dirección de Gobernanza Digital y la modificación del objetivo del Departamento de Certificadores de Firma Digital, se indica que en estricta aplicación del principio de legalidad regulado por los numerales 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), un proceso de reorganización administrativa no permite variar el elenco de funciones que la Ley 8454 le establece a la Dirección de Certificadores de Firma Digital (Departamento según se dispuso por reorganización administrativa).

Partiendo de lo anterior, es criterio de esta Área que pasar a dicho Departamento de administrar y supervisar el Sistema a simplemente "coadyuvar" con su administración y supervisión implica un cambio sustantivo que sería contrario a la ley, dado que en la práctica acarrearía el despojo de una posición de primera relevancia a otra de segundo nivel de relevancia; ya que la Dirección de Gobernanza Digital sería la que de ahora en adelante ejercería la función de primer nivel, desplazando al Departamento de Certificadores de Firma Digital a un segundo plano, lo cual como se indicó anteriormente es reserva de ley.

Tal aspiración no puede realizarse válidamente en sede administrativa, ni siquiera con el concurso de MIDEPLAN por intermedio de una reorganización administrativa, pues entrar a modificar la voluntad expresa del legislador en materia de funciones sí constituiría una modificación no amparada por el artículo 4 de la LGAP; dado que los cambios propuestos implican modificar funciones que sí son esenciales para justificar la existencia y generación de valor público respecto con cualquier órgano o dependencia.

En este contexto, podría autorizarse al MICITT para que establezca que la Dirección de Gobernanza Digital administre y supervise el Sistema Nacional de Certificación Digital, así como que proponga políticas, lineamientos y directrices técnicas para el Sistema de Certificadores de Firma Digital, siempre y cuando quede claro que la primera función la hará mediante su Departamento de Certificadores de Firma Digital y la segunda será -tal y como se indica- una simple propuesta, cuya decisión final la tomará el Departamento en ejercicio de sus funciones y sobre todo si se considera que en la actualidad cuenta con un grado de desconcentración máxima, que le permite decidir por sí mismo y con entera independencia en la materia de su especialidad.





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

DM-1263-2019

Pág. 4

No obstante, esta atribución de desconcentración podría ser antijurídica, dado que la Procuraduría General de la República (PGR) ha establecido que por vía de reglamento, acorde con el artículo 83 de la LGAP, solo se puede disponer la desconcentración para órganos que no ejerzan potestades de imperio y este no parece ser el caso del Departamento de referencia. Es por esto que ante una ulterior modificación del Decreto Ejecutivo 33018 es importante sugerir que MICITT aproveche la ocasión para eliminar al Departamento de Certificadores de Firma Digital el rango concedido en el artículo 23 de "órgano de desconcentración máxima", siendo que el departamento de marras sí las ejerce y por tanto solo la ley puede concederle tal desconcentración.

2. Es imprescindible contextualizar que la Dirección de Certificadores de Firma Digital fue concebida por el legislador con rango de Dirección, a efecto de empoderarla y que se apropiara de la temática de firma digital con exclusividad.

Así las cosas, sí es factible -tal y como se ha considerado- bajarle su estatus a departamento, pero tomando en cuenta que sus funciones, al estar preestablecidas por ley, son inamovibles e inapropiables por parte de la Dirección de Gobernanza, o de cualquier otra dependencia estatal. En este sentido, se puede afirmar que la dependencia competente de Firma Digital pasaría a ser un departamento dotado de un fuero especial, que lo protege en cuanto a sus funciones y competencias de injerencias exógenas; incluso las provenientes de la que sería su superior jerárquico inmediato, la Dirección de Gobernanza Digital.

Cuando una ley regula, taxativamente, las funciones de una dependencia interna de una institución en particular, el efecto práctico que esto entraña es similar a si le hubiera otorgado desconcentración administrativa y de hecho podría considerarse, como lo ha hecho la PGR en algunos casos, que se podría estar en presencia del fenómeno de una desconcentración tácita, que como consecuencia rompe la línea jerárquica que tenga la dependencia favorecida, respecto de otras dependencias u órganos, como sería para nuestro caso Gobernanza Digital.

En esta tesitura, la Dirección de Gobernanza Digital no podría sustituir ni avocar la conducta del Departamento de Certificadores de Firma Digital, ni girarle órdenes o instrucciones en materia específica de sus funciones establecidas por ley y decreto; tomando en cuenta además que este departamento cuenta con un Consejo Asesor, también creado por ley, que tiene sus propias funciones, las cuales tampoco pueden ser invadidas por la dirección. Por lo tanto, la influencia de la dirección sobre el departamento sería muy limitada, por imperio de ley.

No obstante, buscando la conexión entre ambas materias -gobernanza digital y firma digital- podría encontrarse una función lo suficientemente general e inespecífica que siguiendo un método deductivo, plantee potestades o temas generales como las que conciernen a gobernanza, que engloben o abarquen las potestades más particulares y específicas concernientes a la temática de firma digital; ya que se ha motivado bajarle el rango al departamento, en donde firma digital es un subtema que pertenece a un tópico más amplio que es gobernanza digital.





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

DM-1263-2019

Pág. 5

De esta forma, podría pensarse que la Dirección de Gobernanza Digital tendrá la función, sobre el Departamento de Firma Digital, de pedirle información y asesoría oportuna a efecto de posicionar y hacer accesible los beneficios y alcances de la tecnología de firma digital como parte del Gobierno Digital; así como supervisar y fiscalizar el funcionamiento de dicho departamento a efecto que cumpla con sus cometidos sobre todo en el marco más general de la gobernanza o gobierno digital; pudiendo alinearlos en el marco de la estrategia nacional de gobernanza digital y las políticas públicas de gobierno digital que se emitan.

3. En la propuesta de decreto que consta en el expediente de reorganización administrativa del MICITT correspondiente al año 2017, se indicaba que la gobernanza digital se refiere a un *“modelo de gobierno para el diseño y ejecución de las políticas públicas en materia de desarrollo de servicios digitales y gobernabilidad (...)”*; y establece como elementos asociados a la gobernanza digital: tecnologías digitales, gobierno digital, firma electrónica, seguridad de la información, interoperabilidad, gestión de servicios digitales, sistemas de información e infraestructura.

Por otra parte, según lo indicado en el oficio DM-167-17 emitido por MIDEPLAN, le corresponderá a la Dirección de Gobernanza Digital *“elaborar y recomendar las políticas públicas, normas y directrices técnicas para la implementación y desarrollo de proyectos de gobernanza digital, así como supervisar su cumplimiento.”*

Asimismo, dentro de las funciones que se establecieron para la Dirección de Gobernanza Digital se traen a colación: a) Proponer políticas públicas de gobernanza digital para fomentar la transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y servicio público eficiente (...); b) Establecer los lineamientos y directrices técnicas para el desarrollo e implementación de proyectos de tecnologías digitales en las instituciones gubernamentales (...); c) Monitorear y evaluar el cumplimiento de las políticas públicas y las directrices técnicas en materia de gobernanza digital.

De acuerdo con lo anterior, se puede deducir que el tema de firma digital se encuentra implícito en las funciones supracitadas sólo que a nivel de la Dirección se mencionan de manera general (al hablar de gobernanza digital y tecnologías digitales) y a nivel del Departamento se mencionan en específico (al referirse a la firma digital y los certificadores). De esta forma, para efectos de MIDEPLAN no habría que realizar adiciones a las funciones de la Dirección, ya que las antes indicadas permiten alcanzar el objetivo planteado en esta solicitud, sobre todo si se considera que el tema de gobernanza digital es transversal respecto de firma digital.

En caso contrario, se recomienda al MICITT valorar las siguientes propuestas para incluir dentro de las funciones de la Dirección de Gobernanza Digital:

- Supervisar el funcionamiento de los departamentos a su cargo, garantizando que sus acciones se alineen al marco de la estrategia nacional de gobernanza digital y las políticas públicas de gobierno digital que se emitan.





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

DM-1263-2019

Pág. 6

- Controlar el funcionamiento de los departamentos a su cargo, evaluando permanentemente los procesos y procedimientos, organizando los recursos de manera eficiente y velando por el uso racional de los mismos.
- Ejercer la dirección técnica de los asuntos relacionados con la gobernanza digital y las herramientas tecnológicas con el fin de garantizar la coherencia de criterios, actos y actuaciones emanados de las distintas dependencias.

En virtud de lo señalado anteriormente, se procede a:

- a) Dejar sin efecto la propuesta de cambio planteada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), en el oficio MICITT-DM-OF-263-2018.
- b) Rechazar la adición de funciones relacionadas con el Sistema de Certificadores de Firma Digital a la Dirección de Gobernanza Digital y la modificación del objetivo del Departamento de Certificadores de Firma Digital.
- c) Mantener a Certificadores de Firma Digital con nivel de Departamento y dentro de la Dirección de Gobernanza Digital.
- d) Dejar a criterio del MICITT que valore la opción de mantener las funciones que tiene actualmente la Dirección de Gobernanza Digital o en su defecto incluir las funciones mencionadas en el punto 3 de las consideraciones técnicas emitidas por el Área de Modernización del Estado.

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

- C. Sra. Paola Vega Castillo. Viceministerio, MICITT
Sr. Luis Fallas Acosta. Dirección de Gobernanza Digital, MICITT
Sra. Paola Loría Herrera. Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial, MICITT
Sra. Raquel Gamboa Nelson. Unidad de Asuntos Jurídicos, MICITT
Sr. Luis Román Hernández. Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN
Archivo

