

R-DFOE-CAP-00002-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades.
San José, a las diez horas con cuarenta y dos minutos del cuatro de agosto de dos mil veintiuno-----

VISTO el Recurso de revocatoria interpuesto por la Bachiller Sigrid Segura Artavia, en su condición de Presidenta de la Comisión Nacional de Datos Abiertos, en contra de la disposición 4.8 del informe N° DFOE-CAP-IF-00012-2021 del 30 de junio de 2021 denominado *“Informe de Auditoría de carácter especial sobre la Gobernanza Digital en el Sector Público”*.

RESULTANDO

1. Que el 15 de junio de 2021, mediante el oficio DFOE-CAP-0335 el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la Contraloría General de la República remitió al Ministerio de Comunicación, a la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, al Coordinador de Gobierno Abierto y a la Comisión Nacional de Datos Abiertos el borrador del informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza digital en el sector público, con el fin de que realizaran las observaciones que consideraran oportunas sobre dicho borrador.
2. Que el 25 de junio de 2021, mediante el oficio MC-GA-10-2021, el Licenciado Álvaro Centeno Morales, en su condición de Coordinador de Gobierno Abierto remite al Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades las observaciones al borrador del informe antes citado.
3. Que el 30 de junio de 2021, mediante el oficio DFOE-CAP-0376 el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades remitió al Ministerio de Comunicación, a la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, al Coordinador de Gobierno Abierto y a la Comisión Nacional de Datos Abiertos las respuestas a las observaciones realizadas al informe borrador de la auditoría de carácter especial sobre la gobernanza digital en el sector público.
4. Que el 30 de junio de 2021, mediante el oficio DFOE-CAP-0385, la citada Área de Fiscalización remitió a la Presidencia de la Comisión Nacional de Datos Abiertos el informe N° DFOE-CAP-IF-00012-2021 del 30 de junio de 2021 denominado *“Informe de Auditoría de carácter especial sobre la Gobernanza Digital en el Sector Público”*, en el cual se consignan los resultados de la citada auditoría, la cual tuvo como propósito determinar si la gobernanza digital en el sector público responde al marco normativo y buenas prácticas aplicables en procura del establecimiento de roles y trabajo conjunto que promueva una mejora en términos de eficiencia, eficacia, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Además, mediante dicho oficio se indicó que según lo establecido en los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, contra el informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esa

comunicación, correspondiéndole al Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor la apelación en subsidio.

5. Que el 5 de julio de 2021, mediante oficio CNDA-004-2021, la Bachiller Sigrud Segura Artavia, Presidenta de la Comisión Nacional de Datos Abiertos, interpuso ante el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades, recurso de revocatoria contra la disposición 4.8 del informe N° DFOE-CAP-IF-00012-2021. Como parte de las argumentaciones presentadas en el recurso de revocatoria se indica lo siguiente: *“...la Política de Datos Abiertos es solo una parte del Modelo de Gobernanza que puede integrarse con otros actores relacionados del ecosistema de datos abiertos, para cubrir todas sus dimensiones, se solicita realizar una valoración de lo expuesto, a fin de describir y determinar el órgano más adecuado para el cumplimiento de las disposiciones, así como valorar disponer de una competencia coordinada y compartida entre esta comisión y el Micitt”*.
6. Que para la atención del recurso de revocatoria se ha cumplido con la normativa prevista sobre el particular en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 y en la Ley General de la Administración Pública, N° 6227.

CONSIDERANDO

I. LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD

De conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, los actos finales que dicte el Órgano Contralor estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de la Administración Pública, N° 6227. En el caso del informe aquí impugnado, la disposición referida a la Comisión Nacional de Datos Abiertos se dirigió a la Bachiller Sigrud Segura Artavia, en su calidad de Presidenta de esa Comisión, por lo que se encuentra, a criterio del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades, legitimada para presentar el recurso ordinario correspondiente. De igual manera, el recurso se estima presentado dentro del plazo establecido por el artículo 346 de la Ley N° 6227.

II. ARGUMENTACIONES Y PETITORIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DATOS ABIERTOS

El recurso de revocatoria presentado por la Presidenta de la Comisión Nacional de Datos Abiertos se dirige contra la disposición 4.8 del informe N° DFOE-CAP-IF-00012-2021, en la cual se dispuso lo siguiente: *“Definir, oficializar, divulgar e implementar el modelo de gobernanza de datos para el sector público, que contemple al menos: el objetivo, el alineamiento estratégico a nivel país, la estructura, los proyectos, los roles y responsabilidades de las múltiples partes interesadas, el marco regulatorio y los mecanismos de interacción y coordinación”*.

Respecto a la citada disposición, la recurrente argumenta lo siguiente:

Si bien existe relación entre la gobernanza digital, el modelo de gobernanza de datos, y el modelo de gobernanza de datos abiertos, la responsabilidad de la apertura de datos públicos recae sobre la Comisión Nacional de Datos Abiertos, no así pensaríamos las demás competencias atinentes a la gobernanza digital y de datos, como podrían ser la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (Prodhab), y el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) mediante las leyes de su competencia”

Asimismo, la recurrente añade lo siguiente:

Como parte del análisis de las cuestiones de hecho y de derecho surgidas del motivo, se anota que la gobernanza de datos es colaborativa, y se enmarca en nuevos paradigmas. “Los sectores públicos necesitan alejarse de formas cerradas y aisladas para definir, implementar, monitorear y evaluar sus marcos y herramientas de gobernanza. Los gobiernos pueden beneficiarse de adoptar enfoques abiertos, inclusivos, iterativos, colectivos y basados en el valor de los datos, al poner en marcha sus iniciativas de gobernanza digital”. / De manera tal que el gobierno de datos son los procesos de gestión de datos e información sobre una organización, que por medio de políticas, lineamientos u otros marcos reguladores, se gestionan de manera que sean una herramienta para la creación de valor dentro de una organización, que deben estar basado en las estrategias nacionales de gobernanza digital y modernización del estado. Es decir, mediante este enfoque se va más allá sobre la CNDA, hacia toda su política y en ese sentido, algunos de estos objetivos también se relacionan con otros órganos y entes, como el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), cuyas competencias podrían apoyar a la Comisión./ También en esa línea, desde un enfoque OCDE el informe supracitado describe la Gobernanza de Datos con tres componentes base: componente estratégico, componente táctico y componente de entrega. Por ello, en su visión integradora, una Gobernanza de Datos debe poder abarcar a otras instituciones que tienen competencias incluidas también dentro de la Gobernanza de Datos./ Así, entendiendo que la Política de Datos Abiertos es solo una parte del Modelo de Gobernanza que puede integrarse con otros actores relacionados del ecosistema de datos abiertos, para cubrir todas sus dimensiones...”.

Asimismo, en lo que respecta a la petitoria realizada por la recurrente, la misma solicita que se describa y determine el órgano más adecuado para el cumplimiento de la disposición 4.8 del citado informe y que se valore disponer una competencia coordinada y compartida entre la Comisión Nacional de Datos Abiertos y el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT). Adicionalmente, se solicita que en el caso en el cual no se modifique la disposición, se profundice en el sustento jurídico del destinatario de la misma.

Por otra parte, siendo que la citada Comisión se reúne una vez al mes, se solicita valorar los recursos con los que cuenta la Comisión y el plazo de cumplimiento de la disposición.

III. ANÁLISIS DEL FONDO SOBRE LAS OBJECIONES Y PETITORIA PLANTEADAS

1. Competencias institucionales en materia de gobernanza de datos

En la Ley Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), N° 7169 se establece que uno de los deberes del Estado para el fomento de la tecnología es *“Velar por que la ciencia, la tecnología y la innovación estén al servicio de los costarricenses, les provea bienestar y les permita aumentar el conocimiento de sí mismos, de la naturaleza y de la sociedad”*.

En línea con lo anterior, en el artículo 20 de la ley en comentario se establece que el MICITT es el órgano rector en materia de tecnología. En ese sentido, dentro de las atribuciones de ese Ministerio resulta relevante destacar las siguientes:

- a) Definir y elaborar la política pública en materia de tecnología, así como asegurar su cumplimiento y dar seguimiento a su ejecución (incisos a) y c) artículo 20 de la Ley N° 7169).
- b) Promover la creación y el mejoramiento de los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios para el desarrollo tecnológico. (inciso d) artículo 20 de la Ley N° 7169).
- c) En coordinación con los ministros rectores de cada sector, sugerir el porcentaje del presupuesto a asignar a tecnología por parte de las instituciones poseen competencias en este tema; entre otras (inciso d) artículo 20 de la Ley N° 7169).
- d) Promover la democratización y apropiación de la tecnología, en el marco de los derechos humanos (inciso j) artículo 20 de la Ley N° 7169).

Así las cosas, ese Ministerio es el encargado de la promoción y desarrollo del uso de las tecnologías, incluyendo, el uso de las mismas en el sector público. Considerando lo anterior y las funciones que legalmente se le han asignado, es que en el inciso d) del artículo 11 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN, se establece que el MICITT es el ministerio rector de la gobernanza digital. Lo anterior, por cuanto el gobierno digital implica *“el uso estratégico de las tecnologías digitales en las instituciones del gobierno..., respondiendo a las necesidades de todos sus habitantes de manera eficiente, transparente e inclusiva”*¹.

Sobre el particular, es importante mencionar que como parte de la rectoría de la gobernanza digital, en el MICITT se creó el Viceministerio de Gobernanza Digital², que posteriormente se transformó en la Dirección de Gobernanza Digital³, y que en términos generales tiene a su cargo la orientación de las acciones de política pública en materia de gobernanza digital.

Por otra parte, resulta relevante destacar que la gobernanza digital va más allá de la digitalización del sector público, ya que abarca la forma en que el gobierno, la ciudadanía y las distintas partes interesadas se relacionan haciendo uso de

¹ Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0.

² Oficio de aprobación de MIDEPLAN DM-167-17 del 20 de marzo de 2017.

³ Oficio de aprobación de MIDEPLAN DM-253-17 del 2 de mayo de 2017.

mecanismos digitales. En ese sentido, el MICITT, en su rol de rector de gobernanza digital, definió la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, dentro de la cual se establecen 7 ejes estratégicos y sus respectivas líneas de acción.

Sobre el particular, interesa destacar el eje estratégico denominado Buena Gobernanza, que dentro de sus líneas de acción se encuentran: Promoción de la ciencia de datos para la toma de decisiones y gestión de riesgos y Política Nacional de Preservación de Datos e Información.

Respecto a la primera línea de acción, se pretende *“Desarrollar los mecanismos que permitan generar, interoperar, analizar, sintetizar y producir conocimiento de valor para la toma de decisiones y la gestión de riesgos a partir de los datos e información pública en manos de las instituciones del sector público costarricense y la gestión de riesgos”*.

Por su parte, con la Política Nacional de Preservación de Datos e Información el objetivo es *“Establecer los lineamientos que permitan definir la manera en que las instituciones públicas deberán registrar y conservar datos e información que resulten de valor para la toma de decisiones o para la construcción de la memoria histórica y cultural del país”*.

Así las cosas, la gobernanza de datos para el sector público, entendida como el conjunto de estándares, reglas y sistemas que habilitan un acceso seguro y ético en intercambio de datos; es uno de los componentes de la gobernanza digital. Como ejemplo de lo anterior, se tienen las líneas de acción de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 comentadas supra. Además, que tal situación fue apuntada en el párrafo 1.5 del informe DFOE-CAP-IF-00012-2021.

En ese orden de ideas, es importante mencionar que como parte del desarrollo de la gobernanza digital, en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo Establece la apertura de los datos públicos, N° 40199-MP, se crea la Comisión Nacional de Datos Abiertos, que tiene dentro de sus funciones apoyar activamente la publicación y uso de los datos abiertos con los distintos actores del ecosistema; definir las prioridades de los Planes de Acción Nacional de Apertura de Datos Públicos, así como evaluar y emitir recomendaciones sobre el avance de los planes nacionales de acción para la implementación de la política nacional de apertura de datos públicos y demás instrumentos que lleven a la disponibilidad y uso de los datos públicos abiertos.

Asimismo, resulta relevante señalar que la Comisión Nacional de Datos Abiertos tiene a su cargo el impulso de las acciones de datos abiertos. En ese sentido, siendo que la gobernanza de datos del sector público forma parte de la gobernanza digital; tal como lo señala la recurrente, la gobernanza de datos es colaborativa y debe *“... estar basado en las estrategias nacionales de gobernanza digital y modernización del estado (sic)”*.

En virtud de lo anterior, la definición, oficialización, divulgación e implementación del modelo de gobernanza de datos debe ser ejecutado tanto por la Comisión Nacional de Datos Abiertos, en su rol de impulsor de acciones en materia datos abiertos, así como por la Dirección de Gobernanza Digital, en su condición de rector de la gobernanza digital, ya que se insiste, la gobernanza de datos forma parte de la gobernanza digital.

Respecto a la Agencia de Protección de Datos de los habitantes, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, N° 8968, la misma ostenta atribuciones relacionadas fundamentalmente con la protección de los datos personales, por lo tanto, sus atribuciones no se fundamentan en la gobernanza digital y la gobernanza de datos para el sector público, aunque son una parte interesada, que eventualmente podría ser tomada en cuenta para el desarrollo del modelo de gobernanza de datos, sin embargo, dicha valoración es responsabilidad de los destinatarios de la disposición 4.8 del mencionado informe.

Considerando lo expuesto, en materia de gobernanza de datos, tanto la Comisión Nacional de Datos Abiertos como la Dirección de Gobernanza Digital del MICITT ostentan competencias sobre lo dispuesto, por lo que, considerando los argumentos y petitoria de la recurrente; así como, el análisis normativo realizado, para el cumplimiento de la disposición 4.8 del mencionado informe se considera procedente la responsabilidad coordinada y compartida entre dichas entidades.

2. Plazo para el cumplimiento de la disposición

La recurrente menciona que la Comisión Nacional de Datos Abiertos se reúne por decreto una vez al mes, y en este sentido existen preocupaciones devenidas sobre los recursos requeridos y plazos establecidos para el cumplimiento de la disposición 4.8 del informe DFOE-CAP-IF-00012-2021. No obstante, no se realiza un análisis de las razones que fundamentan la petición de ampliar el plazo y tampoco se plantea una propuesta de plazo para el cumplimiento de la disposición; por lo cual, se debe rechazar el recurso en este extremo.

Lo anterior, representa una imposibilidad para que el Área de Fiscalización realice un ajuste al plazo de implementación, ya que no se dispone de información sobre la relación fundamentada de hechos que impiden el cumplimiento de la disposición en la fecha prevista, así como la fecha estimada para el cumplimiento definitivo de la disposición o recomendación.

Sin detrimento de lo anterior, resulta oportuno mencionar que producto de las observaciones remitidas al informe borrador, el plazo de dicha disposición ya se había ampliado en dos meses adicionales según se comunicó mediante oficio DFOE-CAP-0376 del 30 de junio de 2021. Asimismo, de acuerdo con la norma 3.3 de los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus Informes de Auditoría⁴, existe la posibilidad de solicitar una ampliación del plazo, cuando medien circunstancias que imposibiliten al sujeto fiscalizado a dar término a las acciones correctivas en el plazo establecido, para lo cual se debe realizar la solicitud respectiva conforme a los citados lineamientos.

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a esta resolución, se resuelve: **DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso

⁴ Resolución del despacho contralor N° R-DC-144-2015 de las 10 horas del 13 de noviembre de 2015.

de revocatoria interpuesto en contra de la disposición 4.8 del informe N° DFOE-CAP-IF-00012-2021. Se procede con el ajuste del destinatario de la citada disposición, de manera que se atienda de forma coordinada por la Bachiller Sigrid Segura Artavia, en su calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de Datos Abiertos y el Máster Jorge Mora Flores, en su calidad de Director de Gobernanza Digital del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, o a quienes en su lugar ocupen los cargos. Se deniega el recurso en lo demás. **NOTIFÍQUESE.**

Atentamente,



Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Licda. Joselyne Degado Gutiérrez
Fiscalizadora - Abogada

ncs

NN: DFOE-CAP-0487 (11401)-2021

Ni: 18766-2021

G: 2021000250-2