



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

San José, 31 de julio de 2019  
DM-1156-2019

Señora  
Nancy Vílchez Obando  
Jefe de Área  
Comisión de Asuntos Económicos  
Asamblea Legislativa de la República

Estimada señora:

En atención al correo enviado bajo el oficio AL-CPECTE-C-49-2019 de 22 de julio de 2019 solicitando criterio al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Proyecto de Ley denominado "Ley de Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital" Expediente N° 21180; a continuación, se exponen algunas recomendaciones para ser eventualmente consideradas con el fin de mejorar el proyecto en cuestión.

1. Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley crea una nueva institucionalidad pública, cuya naturaleza jurídica sería órgano desconcentrado del MICITT. Al estar creando una nueva dependencia, el proyecto de ley no está cumpliendo con los sanos propósitos de racionalización del gasto público, aun cuando su objetivo es buscar una transformación y modernización del Estado; mediante herramientas tecnológicas para la eficiencia del accionar de las instituciones y que coordine e integre todos los esfuerzos de las acciones en tecnologías de información del Estado.

Este proceso debe darse dentro de los términos de simplificar y hacer eficiente el esquema institucional ya existente, a través de los ministerios e instituciones que ya han emprendido algunas acciones; ya que el problema a solucionar no es crear una nueva instancia, sino más bien es evitar la dispersión de acciones en este campo, tratando de unificar y aprovechar al máximo las tecnologías de información con las que cuenta el Estado costarricense.

2. Se debe valorar la gestión que desempeña la actual Dirección de Gobernanza Digital del MICITT, a efectos de determinar si lo que se le pretende atribuir a la Agencia es desempeñado en la actualidad por dicha dirección y el hecho de convertir o trasladar esta unidad organizacional en una institución contribuiría en





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

DM-1156-2019  
Pág. 2

la mejora de la eficiencia del servicio que se brinda, o más bien sería burocratizar el servicio y aumentar el tamaño del Estado en un contexto de estrechez fiscal.

3. El artículo 1 señala que la Agencia será un “órgano coordinador”, sin que se especifique qué tipo de coordinación y con cuales actores lo estaría realizando. Además en el mismo artículo señala una justificación a partir de la rectoría del MICITT, por lo que combina dos asuntos que no están relacionados; ya que el trabajo de rectoría y de coordinación con los actores del sector lo realiza el Ministro y no un órgano desconcentrado.

4. En general este artículo hace referencia a acciones distintas respecto con las que efectúa un órgano desconcentrado. Antes que nada, debe aclararse cuál es la competencia desconcentrada. Es absolutamente necesario entender que la desconcentración es una técnica para que una competencia que realiza un determinado Ministerio sea realizada por un órgano que tiene responsabilidades técnicas sobre dicha materia desconcentrada. En los objetivos no es claro comprender con exactitud cuál es la competencia desconcentrada. Aunque se infiere que es “Gobierno Digital”, debería brindarse al menos una definición o una referencia explícita sobre el tema y lo que consiste para el caso costarricense.

5. En cuanto al artículo 5 inciso a) se debe clarificar que la fiscalización en el cumplimiento de las directrices por parte del rector es una labor que corresponde al Ministro rector a efectos que su incumplimiento conlleve a eventuales sanciones que pueden ser impuestas únicamente por el Presidente de la República y el Ministro rector. Asimismo, las funciones de rectoría son ejercidas exclusivamente por el Presidente de la República y el ministro del ramo; según la doctrina y normativa del Derecho Administrativo en Costa Rica.

Aunado a lo anterior y en atención al artículo 5 inciso b), el cumplimiento de las directrices son de acatamiento obligatorio, por lo que generar los insumos que el rector solicite es una obligación de cualquier entidad que forme parte de un sector determinado y no puede ser considerada una función sustantiva de un órgano desconcentrado.

Según la teoría, al conformarse un órgano desconcentrado se transfiere en forma exclusiva la competencia del superior (MICITT) al inferior (ANGD); observándose en el presente proyecto de ley que algunas de las competencias que se le pretenden atribuir no pueden ser exclusivas del órgano e incluso, no es clara su vinculación directa con las competencias del MICITT.





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

DM-1156-2019  
Pág. 3

El Decreto N° 41248-MP-MICITT-PLAN-MEIC-MC “Creación de la Comisión de alto nivel de Gobierno Digital del Bicentenario” emitido en setiembre del 2018 presenta un “ente asesor para el desarrollo de la estrategia nacional orientada a la implementación de la política pública en Gobierno digital”. En ese sentido la política pública en materia de Gobierno Digital en el Decreto es circunscrita a una Comisión de Alto Nivel que integra a varios ministros para que puedan operacionalizar y dirigir los esfuerzos de política pública en Gobierno Digital. A la luz de este señalamiento, debería clarificarse entonces el rol que cumpliría la Agencia propuesta.

6. En lo referente al artículo 6 inciso b), parece habilitarse la posibilidad de vender servicios por la interoperabilidad de sistemas. No obstante, en las funciones detalladas en el artículo 5 no se evidencia la venta de servicios como parte de las funciones a desempeñar. Asimismo, conviene clarificar con cuáles sistemas se realizaría la interoperabilidad, dado que la gran mayoría de instituciones poseen sistemas que pueden requerir conectarse entre sí; acción que además se esperaría sea parte de la Administración Pública a razón de facilitar y simplificar los trámites ciudadanos. Para ello, convendría acompañar el proyecto de ley con el escenario técnico y presupuestario que implicaría desarrollar procesos de interoperabilidad en la función pública con posibilidades de hacerlo rentable.

En cuanto al inciso c) del mencionado artículo, convendría clarificar el origen del capital semilla para el otorgamiento de los créditos, la población objetivo, así como la necesidad ciudadana que se solventaría con dicho servicio. Considerar endeudamiento como una alternativa resulta poco conveniente ya que podría comprometer el devenir de cualquier institución.

En el inciso e) se señala sobre la posibilidad de obtener excedentes por parte de la Agencia en su gestión, los cuales se estarían utilizando en proyectos para poblaciones vulnerables. Al respecto, convendría clarificar en cuales tipos de proyectos se estarían invirtiendo los recursos generados y a qué tipo de grupo vulnerable irían dirigidos los recursos excedentes.

7. Respecto con el artículo 7 referido al Consejo Directivo, convendría aclarar la razón de su existencia y de su conformación, es decir, la razón de establecer la participación de los ministros ahí señalados.

Se recomienda además establecer la importancia de la existencia del Consejo, así como considerar que las funciones que se le atribuyen podrían ser ejecutadas por





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

DM-1156-2019  
Pág. 4

cualquier funcionario de rango directivo o gerencial; tal como se realiza actualmente por parte de la Dirección de Gobernanza Digital.

8. La redacción del inciso a) del artículo 8 es una contradicción in terminis, puesto que si los contratos, no los reglamentos, que suscriba la ANGD están sujetos a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa N°7494, necesariamente estarán sujetos también a sus principios y prohibiciones.

En cuanto al inciso c) de este artículo, se considera que debería expresarse como un artículo aparte, dado que no es una "atribución" sino una obligación legal.

9. Respecto al artículo 9, se debe indicar que lo establecido en el inciso a) ya podría contemplarse en el inciso b) del artículo 8 para que sea más clara la interpretación de la norma. El inciso b), ya se estableció como "atribución" en el inciso a del artículo 8.

10. Según la práctica administrativa, resulta contraproducente establecer la composición orgánica de un ente a partir de una ley, tal como se establece en el artículo 10. La evidencia ha demostrado que las instituciones deben reorganizarse con frecuencia para adaptarse a lo largo del tiempo y de mantenerlo en una ley, resultaría más complejo hacerlo ya que sólo podría modificarse mediante una nueva ley y su proceso de aprobación legislativa.

En este artículo, se dicta que la ANGD estará a cargo la Dirección de Gobierno Digital que actualmente es una dependencia administrativa del MICITT. Por cuestiones de semántica se recomienda redactar de otra forma el artículo para que resulte más claro comprender si esta nueva agencia estará absorbiendo la dirección o no. Se recomienda además señalar en algún articulado que la Dirección de Gobernanza Digital del MICITT pasará a ser una instancia de la ANGD. De ser así, se debería indicar además las atribuciones que se le están dando a la Dirección de Gobierno Digital en relación al funcionamiento de la ANGD, ya que el texto no evidencia con claridad cuál de estas dos instancias llevaría las acciones preponderantes para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación de la Administración Pública.

La doctrina y el ordenamiento jurídico señalan un órgano desconcentrado como es la ANGD no puede estar a cargo de otra estructura interna como es la Dirección de Gobierno Digital. Un órgano desconcentrado es independiente en su esencia -no puede contar con línea jerárquica directa de nadie- en relación con el desempeño de su propia competencia asignada, y deberá contar con su propio director o jefatura.





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

DM-1156-2019  
Pág. 5

**11.** El transitorio III debería ser más coherente con la realidad financiera que atraviesa el país ante la estrechez fiscal, la cual demanda acciones de contingencia para ser solventada. En este sentido, la asignación de cien millones de colones para la operación de la agencia, sin identificar claramente el valor público que le otorgaría a la sociedad costarricense su creación, así como el aporte estratégico que brindaría dificultar conocer la conveniencia que traería esa asignación financiera.

**12.** En cuanto a acciones desarrolladas por el Poder Ejecutivo, se debe indicar que en mayo de 2017 por medio del DM-253-17 se oficializó un cambio en el organigrama del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), en el cual se crea la Dirección de Gobernanza Digital.

En ese documento consta que el MICITT es el responsable de emitir la política pública concerniente a tecnología, de impulsar la sociedad de información en Costa Rica, y de ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros.

**13.** A partir del análisis sobre el proyecto de ley, resulta difícil encontrar fundamento técnico suficiente para justificar la creación de una institución pública responsable del tema de Gobierno Digital. Asimismo, se identifican duplicidades con las funciones, objetivos y propósitos que finalmente se buscan con esta Agencia, al compararlo con RACSA y con el MICITT, especialmente con la recientemente creada Dirección de Gobernanza Digital.

En general, ante la interrogante sobre la necesidad de crear una nueva institución pública, se sugiere efectuar las siguientes interrogantes para identificar si resulta conveniente crearla:

- ¿Cuál es la necesidad técnica que exige la atención del tema?
- ¿Existe forma de atender dicha problemática por medio de estrategias que no impliquen la creación de una institución pública?
- ¿Se han investigado opciones o alternativas desde el sector público para atender la situación?
- ¿Se puede realizar una intervención institucional para el abordaje de la situación por medio de una(s) institución(es) ya creada?
- ¿Cuál es la necesidad de atender dicha situación con la creación de una institución pública?





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

DM-1156-2019  
Pág. 6

- ¿Existe alguna institución pública que pueda asumir las funciones propuestas en el proyecto de ley?
- ¿Se identifican duplicidades en el proyecto de ley con otras instituciones ya creadas?

A partir de la revisión del proyecto de ley, se recomienda clarificar la conveniencia para crear esta agencia, así como clarificar su naturaleza jurídica a partir de la doctrina y normativa del Derecho Administrativo costarricense.

Asimismo, se recomienda clarificar la relación de la Agencia propuesta con otras instituciones del sector público vinculadas con las Tecnologías de la Información y la Comunicación tales como RACSA, ICE, MICITT; aspecto que clarificaría comprender la forma en que operaría eventualmente la Agencia propuesta.

**14.** En general, el proyecto de ley dificulta comprender que la creación de la Agencia simplifique y vuelva más eficiente el esquema institucional que opera actualmente; así como si generaría duplicidades y núcleos de toma de decisión que podrían entorpecer el marco jurídico establecido y las decisiones a tomar en este campo.

## RECOMENDACIONES

1. Se recomienda evitar la creación de más instituciones, especialmente cuando no resulta poco claro el valor público que generaría y la simplificación de la estructura organizacional vigente; así como la informar con mayor detalle la posibilidad de mejorar la gestión de la estructura institucional que existe actualmente. Conviene además definir con mayor precisión la naturaleza jurídica que se le estaría atribuyendo a la Agencia en cuestión (aclarando el espíritu de la misma), así como conocer sobre el papel que otras instancias en el país vienen realizando en el campo de las tecnologías de información y comunicación digital; para así contar con un contexto integral y amplio de las diferentes acciones que se vienen ejecutando y el por qué resulta conveniente crear la Agencia.
2. La creación de nuevas instituciones demanda claridad sobre la necesidad ciudadana a la que se está respondiendo y cómo la institución generará una gestión más eficiente, con claridad en las funciones y objetivos a desarrollar.
3. Se recomienda valorar otras alternativas más allá de la creación de un órgano desconcentrado para el cumplimiento de los objetivos propuestos, dentro de las cuales







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

DM-1156-2019  
Pág. 7

cabe considerar una dependencia técnica adscrita al MICITT u otro ministerio que le permita al Poder Ejecutivo promover los objetivos del proyecto de ley sin crear mayor estructura administrativa.

4. Conviene clarificar la naturaleza jurídica, funciones y estructura organizacional de la Agencia como parte del Poder Ejecutivo; ya que una gobernanza clara que evidencie los mecanismos de direccionamiento y coordinación permite comprender cómo operaría en caso que se implemente y con ello comprender que ese funcionamiento resulta más eficaz.

5. A partir del hecho que el proyecto de ley comprende gestionar proyectos, se solicita incorporar que los proyectos que menciona el expediente legislativo serán gestionados en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En este sentido, lo referente a los componentes del SNIP: a) Metodologías de Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, b) Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública; c) Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP); d) Capacitación en Inversión Pública y e) Plan Nacional de Inversión Pública (ahora incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022); todo ello con el fin de generar menor fragmentación y mayor coherencia en la política a lo largo del Poder Ejecutivo.

Con la reciente aprobación de la Ley N°9635 de “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” así como el Reglamento N°41641-H al título IV de la Ley N°9635, “Responsabilidad Fiscal de la República”; se deberá tener en cuenta lo vinculado a la presentación de proyectos de inversión pública. El Reglamento N°41641-H detalla en su artículo 6° y Transitorio II de la Ley N°9524 de “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central” los aspectos a considerar.

Por tanto, se sugiere considerar las observaciones anteriormente expuestas con el fin de facilitar la eventual implementación del proyecto de ley bajo análisis, esperando con ello otorgar mayor certeza a las distintas partes interesadas y afectadas con su vigencia.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

- C. Adrián Moreira Muñoz, Asesor Despacho Ministra, MIDEPLAN.  
Francisco Tula Martínez, Gerente, Área de Inversiones Públicas, MIDEPLAN.  
María José Zamora Ramírez, Jefe, Unidad de Asesoría Jurídica, MIDEPLAN.  
Jorge Ortega Vindas, Jefe, Unidad de Reforma Institucional, MIDEPLAN

