



mideplan

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

5 de marzo del 2020
MIDEPLAN-AME-OF-0022-2020

Señora
Nathalie Gómez Chinchilla
Coordinadora Administrativa
Despacho Ministerial

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En apego a la solicitud remitida por el despacho ministerial por correo electrónico del 26 de febrero del presente año, se remite adjunto el criterio técnico respecto al Proyecto de Ley 21.180 "*Ley de Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital*" –segundo texto sustitutivo-.

Atentamente,

Luis Antonio Román Hernández
Gerente
ÁREA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

JOV/LRH

Anexo: Informe Técnico MIDEPLAN-AME-INF-0002-2020 "*LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL*" -segundo texto sustitutivo-

C. Sr. Rolando Hidalgo Ramírez, Despacho Ministerial, MIDEPLAN
Sra. María José Zamora Ramírez, Asesoría Jurídica, MIDEPLAN
Archivo

INFORME TÉCNICO
MIDEPLAN-AME-INF-0002-2020
PROYECTO DE LEY N. 21.180

“LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL” –segundo texto sustitutivo-

a) SOLICITUD

El despacho del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), mediante correo electrónico del **26 de febrero del 2020**, solicita criterio técnico al **Área de Modernización del Estado**, respecto del Proyecto de Ley **“Ley de Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital” –segundo texto sustitutivo-**, expediente legislativo N. **21.180**, para apoyar respuesta del Despacho Ministerial en consulta remitida por la **Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación** de la Asamblea Legislativa, solicitada mediante oficio AL-CPECTEC-C-307-2020 del 25 de febrero del 2020.

b) PROPONENTE (S) DEL PROYECTO DE LEY

El texto base del proyecto fue propuesto por:

- Wagner Jiménez Zúñiga y otros señoras y señores diputados

c) PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley presenta los siguientes propósitos:

- La transformación y modernización del Estado, impone la necesidad de combinar la tecnología con esquemas más eficientes de trabajo, que aprovechen al máximo los recursos y que permitan una comunicación apropiada y oportuna entre las entidades de gobierno.
El desarrollo del Gobierno Digital, debe ser instrumentado a través de un entramado que atienda los aspectos financieros relativos a la obtención de recursos materiales y humanos, y a su vez plantee y resuelva los asuntos subyacentes relativos a la infraestructura, seguridad y demás retos que conlleva la prestación de servicios en el gobierno.
- Se requiere de una entidad que coordine, integre los esfuerzos necesarios para el aprovechamiento del uso eficiente y eficaz de las tecnologías de información en el Estado.
- Es necesario fomentar la transformación y modernización del Estado y sus instituciones por medio del uso de las tecnologías digitales; así como promover el uso racional de los recursos públicos gestionados por el Estado y sus instituciones para sustentar los proyectos de tecnologías para funciones de gobierno y que permitan una comunicación apropiada y oportuna entre las entidades.

d) PRINCIPALES ELEMENTOS DE INTERÉS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto dentro de su articulado presenta lo siguiente:

- Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, sus objetivos, funciones y financiamiento –artículos 3 al 6-
- Funcionamiento y organización de la Agencia (Consejo Directivo y Dirección de Gobierno Digital) –artículos 7 al 12-

e) OBSERVACIONES TÉCNICAS

El Área de Modernización del Estado emite las siguientes observaciones técnicas concernientes al proyecto de ley 21.180 (segundo texto sustitutivo):

1. Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley crea un nuevo órgano público, cuya naturaleza jurídica sería órgano desconcentrado del MICITT en grado mínimo con personalidad jurídica instrumental la cual se denominará Agencia Nacional de Gobierno Digital (ANGD), la cual contará al menos con un Consejo Directivo y lo que aparenta un traslado de la Dirección de Gobernanza Digital del MICITT a esta nueva Agencia.

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. Pero el mismo 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 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 crisis fiscal; pudiéndose brindar un adecuado servicio en calidad y efectividad, a partir del mejoramiento de la gestión de la mencionada dirección; maximizando los recursos que ya se disponen.

3. Propiamente sobre el articulado, el artículo 1 señala que la Agencia será un “*órgano coordinador*”, sin que se especifique que 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, siendo que combina dos asuntos que no tienen que ver el uno con el otro, siendo que el trabajo de rectoría, y por lo tanto el de coordinación con los actores del sector lo realiza el Ministro, y no un órgano desconcentrado. Es decir, le da una función coordinadora, propia de una unidad asesora del Ministro en un tema sensible como el de rectoría del sector. Un órgano desconcentrado no es el encargado de coordinar funciones de rectoría.

Considerando además, que dicho artículo lo establece como un órgano de coordinación y ejecución de las funciones rectoras del MICITT en materia de Gobierno Digital; debe valorarse aún más la necesidad de desconcentrar una competencia medular y estratégica de dicho ministerio, que al delegarla puede implicar un debilitamiento del ministerio en el ejercicio de rectoría técnica (puesto que la desconcentración supone el debilitamiento de la relación de jerarquía), cuando en realidad lo que se requieren son acciones de articulación interinstitucional y de direccionamiento en la materia, por lo que no resulta conveniente tal delegación de funciones.

De esta forma, no se comprende la referencia a que se trata de un órgano coordinador y ejecutor, siendo que para coordinar no se requiere la constitución de un ente u órgano público, además de que para la ejecución de la materia de gobierno digital existen otras instituciones públicas, tal es el caso de RACSA, CONICIT, entre otros.

De igual forma, en este artículo en lugar de hablar del “*marco de gobernanza*” debe consignarse “*marco regulatorio*”.

4. El artículo 3 señala la creación de la ANGD como un órgano de desconcentración mínima para administrar sus recursos y su presupuesto, así como para suscribir los contratos y convenios que requiere; lo cual resulta improcedente, dado que la administración de recursos y presupuesto no son competencias delegables y tampoco son atribuibles a partir de una desconcentración mínima; lo que se desconcentran son funciones exclusivas en razón de la tecnicidad, la eficacia y eficiencia, imparcialidad y objetividad administrativas.

Al respecto, la Procuraduría General de la República (PGR) ha indicado “*Ahora bien, no se trata de cualquier tipo de competencia, sino de una competencia para resolver, para decidir en forma definitiva sobre una materia determinada por el ordenamiento. Esta atribución se funda en la necesidad de especializar ciertos órganos en materias específicas, de manera que se satisfagan en mejor forma los cometidos públicos.*” (Dictamen 214 del 02/07/2004)

Siendo que a pesar de no ser recomendado para este caso específico, esto es atribuible solamente a partir de otorgar personalidad jurídica instrumental *“La atribución de personalidad jurídica presupuestaria o personalidad instrumental implica la titularidad de un presupuesto y una ejecución presupuestaria autónoma, de modo que es la nueva “persona” la que toma las decisiones fundamentales en materia presupuestaria. Por esta vía se desea flexibilizar la aplicación de disposiciones de ejecución y control presupuestario, facultando una gestión financiera autónoma, sólo sujeta a las disposiciones expresamente establecidas por la ley al respecto. Por lo que, en principio, la persona presupuestaria podrá realizar directamente los contratos que requiera para el cumplimiento de sus fines. En ese sentido, es claro que los fondos asignados no pueden ser destinados sino para el cumplimiento de los fines previstos legalmente.”* (PGR, Dictamen 214 del 02/07/2004)

De igual forma, lo dispuesto en este artículo es contrario a lo establecido en la Ley 9524 *“Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central”*, cuyo artículo 1 establece lo siguiente *“Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.”*

En este mismo artículo, sobre el principio de transparencia, debe aclararse que la información pública disponible y accesible sea la producida por el Estado, siempre y cuando no sea sensible o confidencial, en cuyo caso será accesible solo para la persona directamente concernida.

5. En relación con el artículo 4 inciso a); se puede indicar que coordinar las acciones que dicte un rector en materia de su competencia es un deber de cualquier entidad, según lo establecido en la Ley General de la Administración Pública, por lo que no debe calificarse como objetivo de la ANGD. Incluso, podría ser más eficiente el desempeño de dicho objetivo siendo parte de la estructura interna del MICITT, dado que como órgano desconcentrado no se puede ordenar las funciones del inferior, solamente se puede orientar y guiar la acción de los órganos. Siendo un órgano desconcentrado se afecta el principio de jerarquía; principio que es de plena competencia para el ministro sólo si se mantiene como una unidad organizacional dentro del ministerio. Lo cual sería lo más loable en este caso.

De igual forma, el ejercicio de la rectoría política es una función que debe desempeñar el ministro y no debe ser delegable; máxime que la atribución de la competencia que se estaría traspasando para el caso en particular obedece únicamente a Gobierno Digital (rectoría política), no a la rectoría de Ciencia y Tecnología.

Asimismo, la Constitución Política de Costa Rica (artículo 140, inciso 8) impone a las Administraciones Públicas el deber de coordinar entre sí; por lo cual resulta innecesario establecerlo como un objetivo de la ANGD.

Aunado a lo anterior los objetivos señalados en los incisos c); d), f), i) y k) resultan ser tan amplios, generales y de competencia de todos los entes de la Administración Pública, que resultan ser una obligación *sine qua non* deben operar las instituciones del Estado; que incluso se pueden abordar e impulsar a partir de programas y políticas con mayor especificidad.

En general este artículo presenta distorsiones propias del desconocimiento de las acciones que debe de realizar un órgano desconcentrado. Antes que nada, no es claro 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, y aunque se infiere que es "*Gobierno Digital*", ni siquiera existe una definición o una referencia explícita sobre el tema y lo que consiste en Costa Rica. Es decir, al ser este un proyecto de ley, debe quedar plasmado con mayor ahínco el objetivo primario que es el de fomento del Gobierno Digital, y no caer en la inconsistencia técnica de crear un órgano para cubrir un tema, cuando existen otro tipo de soluciones más prácticas y viables y existen otras instancias que vienen asumiendo la materia. Ese es un ejercicio que técnicamente desvirtúa los propósitos que podría tener la creación de este tipo de órganos que pretenden impulsar el tema de Gobierno Digital.

6. Con la promulgación del artículo 4 se estaría creando una nueva persona jurídica equivalente a una institución autónoma o semiautónoma (dependiendo de cuántos votos de los diputados reciba) Esto por cuanto se estaría dotando a la Agencia con "*personalidad jurídica propia*" que es lo mismo que personalidad jurídica plena. Del articulado del resto del proyecto y dados los poderes y atribuciones que se le conceden a dicha Agencia, también se concluye que estaríamos en presencia de una nueva institución que vendría a engrosar el ya abultado catálogo de entidades públicas; con el agravante de que el máximo órgano jerárquico de la institución estaría integrado nada menos que por el Presidente de la República y un conjunto de ministros, entre ellos el de Planificación Nacional y Política Económica, con lo cual tendríamos una institución autónoma - totalmente intervenida o regentada por el Poder Ejecutivo, lo cual es absolutamente inconveniente y violatorio de los mismos preceptos constitucionales que por definición inspiran la generación de autonomía institucional y descentralización del Estado. Podría ser también que la intención del proyecto sea la creación de una nueva figura jurídica de institución, no revestida de autonomía ni descentralizada, sino constituida como entidad paralela al Poder Ejecutivo, pero en todo caso politizada en sumo grado, lo cual resultaría totalmente atípico en nuestra sistemática jurídica y administrativa.
7. Conforme a lo anterior, el proyecto -en el artículo 4 y 5- establece la creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, con objetivos y funciones que podría suponer

que estamos ante una institución encargada de impulsar los modelos de gestión que se persigue con un Gobierno Digital. De esta manera, el proyecto se encuentra creando institucionalidad pública, cuyo financiamiento procede, en gran parte, del Poder Ejecutivo, lo cual conlleva costos en el gasto público y ante los esfuerzos de la actual administración de contener el mismo sería improcedente.

8. En cuanto al artículo 5 inciso a) se debe clarificar que el acatamiento de directrices es una acción obligatoria de toda administración pública, que de no hacerse debe justificarse como corresponde; por lo cual no debe ser catalogada como una función de la ANGD. Aunado a ello, ha de señalarse confusión en la redacción del inciso ya que además da a entender que deben acatar las directrices de la Administración Pública; no como se presume era la intención que la Administración Pública acate las directrices de la Agencia.

Asimismo, el cumplimiento de las directrices por parte del rector es una labor que corresponde al ministro rector a efectos de 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, al respecto ha indicado la Contraloría General de la República lo siguiente:

“La rectoría es una función del Poder Ejecutivo, en las figuras del Presidente de la República y el Ministro del ramo, quienes tienen la obligación de sostener la unidad de la acción estatal, independientemente del sujeto dirigido. Esa dirección política implica la adopción de políticas generales a implementar por la Administración y éstas se materializan mediante la promulgación de directrices de acatamiento obligatorio, en las que se concreta la política gubernamental en forma de acciones estratégicas, objetivos, metas y lineamientos./ El éxito de la rectoría depende en parte, de los mecanismos de coordinación entre el Poder Ejecutivo y las instituciones que componen el sector, en el entendido de que el primero dicta las políticas y las segundas las ejecutan.” (DFOE-SOC-38-2007, del 18 de julio de 2007)

“(…) la rectoría política es una función del Poder Ejecutivo, sea el Presidente de la República y el Ministro del ramo, quien tiene la obligación de mantener la unidad de la acción estatal, con la facultad de dirigir y coordinar la administración central como descentralizada. El Estado ejerce la relación de tutela y de dirección de los entes autónomos, que le permite fijar metas y lineamientos generales al ente menor y coordinar su actividad altamente especializada, a fin de que se satisfaga el interés público y no se afecte la unidad estatal.” (DFOE-SOC-40-2006, del 15 de diciembre de 2006)

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. Deberían establecerse funciones que contribuyan a la implementación de políticas de desarrollo en materia tecnológico nacional; específicamente referidas a Gobierno Digital.

Según la teoría, al conformarse un órgano desconcentrado, se transfiere en forma exclusiva competencia del superior (para el presente caso MICITT) al inferior (para el caso en estudio ANGD), observándose en el presente proyecto de ley que algunas de las competencias que se le pretenden atribuir no pueden ser exclusivas del órgano.

Asimismo, parece que se desconoce 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 que ya 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., por lo cual la integración de un Consejo Directivo de la ANGD en el proyecto no tendría razón de ser.

Es importante indicar que al revisar las funciones establecidas no se determina cuál es la competencia que le corresponde desarrollar a este órgano, ni cuál es el valor público que se espera generar, esto considerando que sus funciones están asociadas a coordinar, desarrollar espacios y mecanismos de participación, generar relaciones entre dependencias o brindar apoyo. Esto es contrario a lo establecido en el artículo 1, en el cual se indicaba que era un órgano ejecutor, siendo que ninguna de sus funciones muestran dicho objeto.

9. En lo referente al artículo 6 inciso b) se evidencia el deseo de realizar la venta de 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. No queda claro, además, la interoperabilidad con cuáles sistemas se realizaría 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. Principalmente carece del escenario técnico y presupuestario de desarrollar procesos de interoperabilidad en la función pública con posibilidades de hacerlo rentable. En ese sentido, los órganos desconcentrados pueden buscar posibilidades de sopesar su financiamiento con la generación de recursos propios, no obstante sobre este inciso no hay evidencia que respalde los ingresos que por concepto de interoperabilidad podrían obtener, ni tampoco existen planes que técnicamente respalden las posibilidades reales de conseguirlo.

De igual forma, en el inciso a) se refiere a que parte de sus ingresos provienen de los ingresos del SICOP, el cual es un sistema administrado por el Ministerio de Hacienda y cuyos recursos son utilizados para su mantenimiento, siendo que podría verse afectado la operación de este sistema.

10. Respecto al artículo 7 referido al Consejo Directivo no se dilucida el sentido de su existencia ni de su conformación, es decir, la razón de establecer la participación de los ministros ahí señalados y la omisión de representantes de otros entes que podrían aportar aspectos de gran importancia para la temática. Aunado a ello, debe valorarse la cantidad de órganos colegiados a los que deben asistir los ministros, actividades que están consumiendo las diligencias de los jefes y los abstrae del trabajo estratégico.

Tampoco se vislumbra la importancia de la existencia del Consejo, dado que las funciones que se le atribuyen podrían ser ejecutadas por cualquier funcionario de rango directivo o gerencial, tal cual se realiza en la actualidad por parte de la Dirección de Gobernanza Digital; funciones que como están propuestas, no resultan sustantivas.

De igual forma, en la actualidad se está realizando un análisis de la pertinencia de la conformación de órganos colegiados como máximos jefes de órganos y entes, siendo que se estaría recomendando la constitución de órganos consultivos en lugar de este otro tipo de figuras.

11. La redacción del inciso a) del artículo 8 es una contradicción *in terminis*, puesto que si los CONTRATOS, no los REGLAMENTOS, que suscriba la ANGDI están sujetos a los procedimientos de la Ley 7494, necesariamente estarán sujetos también a sus principios y prohibiciones. Quizás lo que se quiso decir es que estos contratos –no reglamentos- NO estarán sujetos a los procedimientos de la ley en mención, pero sí a sus principios y prohibiciones. Si la referencia correcta es a “*reglamentos*”, entonces no tiene por qué aplicárseles la Ley de Contratación Administrativa. En determinado caso, no se encuentra la justificación para que no le sea aplicada dicha Ley.

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

Lo establecido en este último inciso demuestra que no existe la necesidad de conformar el Consejo en cuestión, ya que si se supone que es el máximo órgano de la institución, el período de sus sesiones debería ser más periódico.

12. Respecto al artículo 9, se debe indicar que lo establecido en el inciso a) ya podría contemplarse en el inciso b) del artículo 8, repetirlo aquí como una función es descontextualizado y antiorgánico desde el punto de vista de la estructura de la

norma, asimismo, el inciso b), ya se estableció como “atribución” en el inciso a del artículo 8.

13. En el artículo 10 se dicta que la ANGD estará a cargo de la Dirección de Gobierno Digital, que actualmente es una dependencia administrativa del MICITT. Por cuestiones de semántica este artículo debe redactarse de otra forma para que se pueda entender si esta nueva agencia estará absorbiendo a la dirección o el caso contrario. Se recomienda que se señale en algún articulado que la Dirección de Gobernanza Digital del MICITT pasará a ser una instancia de la ANGD. Misma situación se estaría dando con las atribuciones que se le están dando a la Dirección de Gobierno Digital en relación al funcionamiento de la ANGD, en el cual no queda claro, cuál de estas dos instancias es el que va a llevar las acciones preponderantes para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación de la Administración Pública.

Lo indicado en este artículo es un despropósito jurídico puesto que 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.

14. En cuanto al desarrollo esta materia, en mayo del 2006 se emite el Decreto Ejecutivo 33147 “*Crea Comisión Intersectorial de Gobierno Digital*” y en mayo de 2008 se reemplaza con el Decreto 34413. Posteriormente en 2009 se emite un nuevo decreto 35139 “*Crea Comisión Intersectorial de Gobierno Digital*” la cual crea nuevamente un órgano colegiado compuesto por distintas representaciones del sector público y privado.

Uno de los puntos que se observan como una distorsión fue la creación de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital como órgano adscrito a la Presidencia de la República e instrumento ejecutor de las políticas, estándares y proyectos. La Secretaría sería responsable de incrementar la eficiencia y la transparencia en el sector público a través del uso estratégico de las tecnologías digitales con el fin de empoderar a los habitantes en el uso de servicios entre otras funciones.

El Decreto 35139 de 2009 modificó la integración de la Comisión y solo estableció representantes del sector público, designando al ICE como la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, a la luz del “*Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional*” entre el Gobierno de la República y el Grupo ICE suscrito el 5 de diciembre del 2006. En el decreto se señala que el ICE nombrará un Gerente de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital encargado de la ejecución de las políticas, estándares y proyectos.

En este pasaje de 3 años de distintos decretos sobre el tema de Gobierno Digital se identificaron traslapes entre la responsabilidad que pasó de la Presidencia al ICE, así como la transformación de la Comisión que inició con representantes más diversos del sector público y privado, para que luego estuviera concentrado en el sector público únicamente.

Otro elemento a destacar sobre este decreto 35139 es un transitorio que señalaba expresamente: *“Transitorio I.-Los funcionarios que ocupan plazas de la Presidencia de la República, Programa Administración Superior, identificadas mediante el STAP-0582-08 del 31 de marzo 2008 que se encuentran asignados a la Secretaría de Gobierno Digital, ocuparán sus puestos hasta el 30 de junio del 2009, fecha máxima en la que el ICE los incorporará dentro de su relación de puestos”*.

Dicho transitorio además generó posteriormente una serie de traslados de personal y responsabilidad desde el ICE hacia RACSA; esta última institución estuvo encargada de operacionalizar el tema de Gobierno Digital en los años más recientes.

El decreto ejecutivo 35139 fue derogado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 40951 del 12 de febrero de 2018 *“Derogación de varios decretos ejecutivos referentes a comisiones de las funciones ejecutadas y los controles internos utilizados por los funcionarios que participan en las comisiones del MIDEPLAN”*.

15. 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.

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.

Dicha Dirección consta de 4 departamentos en temáticas de Proyectos de Gobernanza Digital, Normalización y Control, Respuesta a Incidentes Informáticos y Certificadores de Firma Digital.

16. La exposición de motivos es clara en justificar la evolución de las nuevas tecnología de información y comunicación que se vienen desarrollando y que impactan los canales de comunicación, que cada vez incorporan mayores tecnologías para mejorar el intercambio de información y la prestación de servicios hacia el ciudadano por parte del Estado. Ya que el contar con una herramienta digital por parte del Estado costarricense se convierte en un instrumento que podría propiciar la eficiencia de su accionar y hasta el momento los mismos no han sido aprovechados de la mejor forma, por lo que se requiere contar con una instancia que regule por parte del Estado tales acciones en dicho campo.

Pese a esto, el proyecto no establece claramente la necesidad de crear un ente u órgano público para regular lo correspondiente, ya que no muestra información respecto a impactos, necesidades, análisis costo – beneficio, análisis de otras instituciones que pueden desarrollar estas funciones conforme a sus competencias, entre otros aspectos que son necesarios al momento de considerar el establecimiento de una determinada institución, órgano o ente público. En este sentido, el proyecto asume que no existe una instancia donde muchas de las funciones se encuentran bajo un sistema muy diferente y sin ninguna coordinación de lo que se lleva a cabo actualmente en esta materia y lo que se trata es de encauzar todas esas acciones dispersas sin distinción de ninguna institución que funcione actualmente. Pero hay que tomar en cuenta que se está aumentando la institucionalidad del país, al proponer un órgano más.

De esta forma, no hay fundamento técnico que justifique la creación de una institución pública para llevar el 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, pensando en la recientemente creada Dirección de Gobernanza Digital.

Al respecto, es necesario hacerse estas preguntas en relación a la creación de cualquier institución pública:

- ¿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?
- ¿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?

Asimismo, no menciona a instituciones que han asumido tareas asociadas a las TIC como RACSA, ICE, MICITT, omitiendo el trabajo que realizan y que han venido desarrollando hasta la fecha.

f) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Se recomienda evitar la creación de más instituciones que vienen a generar más burocratización y menos valor público, debiéndose fortalecer la gestión que desempeñan las instancias que ya funcionan, que los proponentes del proyecto puedan definir mejor la naturaleza jurídica que se le estaría atribuyendo a la Agencia en cuestión (aclarando el espíritu de la misma), y 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, procediendo de esta forma a proponer una estrategia más viable para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación en el Estado costarricense. Dentro del cual una opción sería, que se fortalezca el accionar o ver la posibilidad de que una instancia ya existente como lo es RACSA o el MICITT pueda asumir esa responsabilidad y así evitar que se ensanche el entorno institucional costarricense.

Si fuese necesario la creación de nuevas instituciones debe pensarse en que respondan a una necesidad ciudadana y a una gestión eficiente con claridad en las funciones y objetivos a desarrollar, pero además que aporten valor a los servicios que debe entregar el Estado a sus ciudadanos sin crear una mayor estructura administrativa.

2. Resulta vital tener absoluta claridad de la naturaleza jurídica, funciones y estructura organizacional de la Agencia, como parte del Poder Ejecutivo, pues a partir de su posición dentro de la administración pública, se podía estar determinando que su desempeño sea eficiente y eficaz, para las competencias para la cuales se estaría creando y para que así pueda impactar de forma positiva en la planificación del desarrollo digital que busca el país.
3. Por lo mencionado anteriormente, la creación de la Agencia, no cumple con el cometido de simplificar y hacer eficiente el esquema institucional que opera actualmente, más bien podría venir a crear duplicidades y núcleos de toma de decisión, que podrían entorpecer el marco jurídico establecido y las decisiones a tomar en este campo.
4. La solución con la que ya cuenta nuestro ordenamiento jurídico para el caso presente, derivada de la aplicación de la Ley General de la Administración Pública, sería que tal Agencia sea creada como un órgano desconcentrado (mínimo o máximo) dentro del Ministerio de Ciencia y Tecnología dotado eventualmente con personalidad jurídica instrumental, si es que se quiere que el tema de manejo de las tecnologías de información y conocimiento sea abordado desde una perspectiva eminentemente técnica, o bien constituir un simple órgano o dependencia administrativa dentro de la estructura del MICITT con cierto grado de especialidad técnica, pero sujeta plenamente al ministro y por ende indirectamente a las directrices del Presidente, en materia política, este último escenario es el más recomendable y en la actualidad es asumido por la Dirección de Gobernanza Digital.



mideplan

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Otra opción podría ser crear a la Agencia como un órgano de coordinación y asesoría interinstitucional que cuente con un Consejo Directivo como el planteado en el proyecto, pero sin concederle personalidad jurídica propia o plena y adscrito a la Presidencia de la República o el Ministerio de la Presidencia, pero en esta tesitura tendría potestades limitadas y no podría tratar temas como la comercialización de servicios.

San José, **4 de marzo del 2020.**

Luis Antonio Román Hernández, Gerente

Área de Modernización del Estado

MIDEPLAN

* Debe indicarse que este análisis y criterio técnico ha sido realizado con la participación activa de Andrea Arias Gómez, Agustín Solano Cruz, Lorena Beale Lacey y Jorge Ortega Vindas