

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME INTEGRADO
JURÍDICO - SOCIOAMBIENTAL

PROYECTO DE LEY :
“LEY DE GOBIERNO Y TECNOLOGÍAS DIGITALES”

EXPEDIENTE N° 19.112

OFICIO ST.261-2014 I

ELABORADO POR:

LICDA. ESTRELLA HERNÁNDEZ MATAMOROS
LICDA. MARÍA CECILIA CAMPOS QUIRÓS
ASESORAS PARLAMENTARIAS

SUPERVISADO POR:

LICDA. NORMA EUGENIA ZELEDÓN PÉREZ
SUPERVISORA JURÍDICA

Msc. GASTÓN VARGAS ROJAS
JEFE DE ÁREA

REVISADO POR:

LIC. FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR a.i.

25, NOVIEMBRE, 2014

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- CONSIDERACIONES PREVIAS	4
III.- MARCO INSTITUCIONAL: GOBIERNO DIGITAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LAS TIC	5
IV.- EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS: MERK-LINK	8
V.- SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS EN LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN	12
VI.- SITUACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS EN COSTA RICA	12
VII.- GOBIERNO ABIERTO EN COSTA RICA	16
VIII.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	17
IX.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA	38
X.- ASPECTOS DE TRÁMITE	39
1.- Votación	39
2.- Delegación	39
3.- Consultas	39
Preceptivas	39
XI.- FUENTES	40
XII. ANEXOS	40
ANEXO 1.- Política pública del Programa Gobierno Digital (PGD) durante el año 2013.	42
Anexo 2.- RANKING INCAE DE LOS SITIOS WEB DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS (2012)	55
ANEXO 4.- EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES EN MATERIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO	59
ANEXO 5.- PAÍSES QUE TIENEN UN ENTE U ÓRGANO SIMILAR A LA AGENCIA NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DIGITALES	61

INFORME INTEGRADO¹

JURÍDICO - SOCIOAMBIENTAL

“LEY DE GOBIERNO Y TECNOLOGÍAS DIGITALES”

EXPEDIENTE N° 19.112

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa de ley pretende según su proponente, dotar al país de un marco de principios y una entidad que coordine y estandarice los esfuerzos de la aplicación de las tecnologías digitales en el Estado con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y que defina las políticas de uso de las tecnologías digitales para mejorar la eficiencia y transparencia del Estado.

El proyecto se compone de cuatro capítulos en los que se regula lo siguiente:

Capítulo I: “Cobertura, definición y principios generales”. Este capítulo contiene 15 artículos, entre los que destacan: la cobertura de la ley; definiciones; las tecnologías digitales del Estado; pertenencia de las tecnologías digitales del Estado; uso exclusivo de protocolos; estándares y formatos; transparencia en el procedimiento de información digital; flexibilidad de las tecnologías digitales; eficiencia y efectividad arquitectónica; accesibilidad; interoperabilidad de las tecnologías digitales; independencia de proveedores únicos; seguridad de la información digital; propiedad pública del código fuente del software y gobernabilidad de las tecnologías digitales.

Capítulo II: “Agencia Nacional de Tecnologías Digitales”. Este aparte consta de 20 artículos, en los que se crea la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales, así como la naturaleza y atribuciones de la Agencia. La agencia será la encargada de asesorar a las organizaciones del Estado en materia de su competencia y formulará las directrices generales y específicas de política de desarrollo, adquisición e implementación de tecnologías digitales para las funciones y competencias del Estado. Igualmente la Agencia evaluará, preparará y recomendará directrices relacionadas con la centralización, unificación o interconexión de tecnologías.

Además, en este capítulo se indica que la Agencia coordinará y concertará con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el desarrollo de sus competencias en el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La Agencia tendrá un Director responsable de la dirección y administración, el cual cuenta con “la potestad de organizar en forma autónoma los medios materiales y humanos de que dispone, por lo que podrá refundir, suprimir, redefinir nomenclatura”,

¹ Informe elaborado por la **Licda. Estrella Hernández Matamoros** y la **Licda Cecilia Campos Quirós** Asesoras Parlamentarias del Área Socioambiental del Departamento de Servicios Técnicos. Supervisión jurídica a cargo de la **Licda. Norma Zeledón Pérez** y revisión a cargo del Msc Gastón Vargas Rojas, Jefe de Área. Revisión y aprobación final a cargo de **Lic. Fernando Campos Martínez**, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

así como modificar las estructuras de puestos y esquema organizacional tanto a nivel administrativo como técnico.

Se crea un Consejo Nacional de Tecnologías Digitales, órgano consultivo y de apoyo de la Agencia en la elaboración de directrices y políticas públicas, el cual sesionará una vez al mes y en forma extraordinaria.

Se regula además, lo relacionado con el régimen salarial, la fijación de precios, empréstitos, cuentas bancarias, comercialización de servicios, presupuesto, capacidad contractual, procedimientos, exclusiones y marco jurídico.

Capítulo III: “Adquisición de tecnologías digitales en el Estado”. Este apartado cuenta con dos artículos en los que se adicionan un artículo 79 bis y un inciso i) al artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa.

Capítulo IV: “Transitorios”. Por último, la iniciativa cuenta con dos transitorios que vienen a regular la transferencia del sistema único de compras y la unificación de todas las compras del Estado.

II.- CONSIDERACIONES PREVIAS

Resulta de relevancia para este análisis, conocer el concepto y la regulación existente en materia de Gobierno Digital en Costa Rica.

2.1.- ¿Que es un gobierno digital?²

El Gobierno Digital se refiere al uso creativo de las tecnologías de información para transformar la manera como interactúa el Gobierno con las empresas y los ciudadanos. Es una forma de modernizar al Estado, simplificando y haciendo más eficiente la prestación de servicios y la realización de trámites en la administración pública.

Gobierno Digital es eliminar las largas filas para pedir citas en los hospitales, clínicas, matricular a nuestros niños en las escuelas o sacar la licencia de conducir y pasaporte. Es dejar de pagarle al “gavilán” para poder realizar los trámites ya sea renovar el pasaporte o licencias. Es hacer los trámites para pensión o para pedir un bono de vivienda sin tener que ir de ventanilla en ventanilla y gastar días enteros. Es tener computadoras y acceso a Internet en todos los hogares del país. Es pagar todas las cuentas en un mismo lugar o desde la comodidad de la casa. Es tener un portal Web de Gobierno donde todos, ciudadanos y empresas, puedan hacer consultas o realizar trámites. Es llevar los servicios del Gobierno a todos los rincones del país. Es convertir a Costa Rica en una nación desarrollada y competitiva.

El Gobierno Digital es la puerta a la modernización; la llave, es la tecnología. En los países más desarrollados del planeta, como Japón, Irlanda o Alemania, la digitalización del gobierno es una constante. En estas naciones, gracias a las iniciativas de Gobierno Electrónico Digital, se ha logrado reducir significativamente los costos y el tiempo para

realizar un trámite u obtener un servicio. También han logrado aumentar la transparencia del Estado y reducir la corrupción, pues los procesos se hacen por vía digital y la información está disponible públicamente. Adicionalmente, han hecho posible que las empresas sean más competitivas y productivas, que los precios de los productos finales disminuyan, pues la tecnología propicia que se abaraten los costos operacionales.

2.2.- Construcción de la estrategia de Gobierno Digital: Antecedentes³

Con la creación de la Secretaría de Gobierno Digital mediante Decreto Ejecutivo No. 33147-MP del 8 de mayo de 2006, se inicia una política nacional para impulsar el uso de las Tecnologías de información (TIC) en el sector público costarricense, con el fin de garantizar una mayor eficiencia y transparencia de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos.

Durante el período 2011-2014 (Plan de Gobierno Digital) esta iniciativa se ha consolidado y en la actualidad representa una alternativa real en la definición de políticas y soluciones tendentes a lograr no sólo una mejora del sector público sino también para impulsar el desarrollo económico, social y tecnológico del país. Sin embargo, la experiencia obtenida a la fecha demuestra que para continuar creciendo en esta línea, se requiere una visión más integradora de todas las iniciativas y sectores relacionados en el uso, desarrollo y promoción de las TIC y de la definición de una estrategia país que integre a todos los actores del proceso.

Con el fin de fortalecer el proceso iniciado, la Secretaría Técnica Gobierno Digital se dio a la tarea de analizar las mejores prácticas y buscar apoyo profesional de países que son líderes en materia de estrategias de gobierno digital y sociedad de la información. Producto de este esfuerzo, se logró establecer convenios de cooperación y de apoyo técnico por parte de los gobiernos de Corea del Sur y de Singapur.

En el caso de Corea, se logró establecer un convenio bilateral que permitió contar con el apoyo de expertos coreanos que lideraran el desarrollo de un Plan Maestro de Gobierno Digital. Para ello, se estructura un proyecto que tuvo como objetivo final disponer de un plan maestro que sea la base para el desarrollo de las principales iniciativas a ser desarrolladas por la Secretaría en el periodo indicado. En el caso de Singapur, se estableció un convenio que permitió contar con el apoyo de los consultores del IDA (Infocommunications Development Authority of Singapur), para desarrollar la propuesta de la estructura organizada de Gobierno Digital.

III.- MARCO INSTITUCIONAL: GOBIERNO DIGITAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LAS TIC⁴

³ Plan Maestro de Gobierno Digital (2010-2014). P.8.

⁴ Informe Hacia la Sociedad de la Información y Conocimiento (PROSIC), 2013, Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Universidad de Costa Rica. Resumen basado en el Capítulo I.

En el Anexo 1 del presente informe , se consignan los hechos más notables y los avances de la política pública del Programa Gobierno Digital (PGD) durante el año 2013. Se incluyen temas relacionados con los avances e iniciativas del PGD llevada a cabo por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD); un breve análisis del Acuerdo Social Digital (ASD), los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), y algunas observaciones del informe de la Contraloría General de la República sobre el mismo. Además, se incluyen los resultados fundamentales del V Congreso de Innovación y Transparencia en el Estado y el ranking del Incae en sitios web de instituciones públicas 2013.

3.1.- Programa de Gobierno Digital

La creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, como órgano de coordinación y definición de la política pública y la ejecución de proyectos a cargo de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, ha sido esencial en el avance del país hacia la sociedad de la información y el conocimiento. Sin duda alguna, la presencia de la STGD ha sido la clave en el desarrollo de las TIC en Costa Rica.

Aunque de manera lenta, la política pública en Gobierno Digital ha ido avanzando a partir del Plan Maestro que se ha consignado en anteriores informes de PROSIC, y que estableció un marco de acción para el periodo 2011-2014.

3.1.1.- Plan Maestro: Balance

El Plan Maestro marcó la misión (Mejorar la competitividad nacional con una responsabilidad ambiental a través de proporcionar servicios transparentes y de alto nivel a los ciudadanos basados en un gobierno interconectado y en el desarrollo de las TIC), la visión (Ser un país líder en gobierno electrónico en América Latina a través de:

- Servicio centrado en el ciudadano.
- Servicio Transparente.
- Gobierno interconectado basado en un ambiente favorable para las TIC y construir una sociedad segura y equitativa) y los objetivos de la administración electrónica en el país a partir del 2011.

Las metas detalladas para el establecimiento de Gobierno Digital en Costa Rica se clasificaron en cuatro ámbitos:

- ▶ Del Gobierno al Ciudadano (**G2C**: que son Servicios orientados al Ciudadano);
- ▶ Del Gobierno a las Empresas (**G2B**: Servicios Transparentes y rápidos);
- ▶ Del Gobierno al Gobierno (**G2G**: Gobierno Interconectado y eficiente, e Infraestructura (Infraestructura TIC y Marco legal favorables).

A partir del Plan Maestro, la STGD estableció una ruta de largo plazo, conformado por un portafolio de 22 proyectos, la priorización de los mismos se realizó sobre la base de la disponibilidad de recursos y al grado de preparación institucional para un cambio de paradigma, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1
Cartera de proyectos

Cartera de proyectos							
#	PROYECTO	G2C	G2B	G2G	INFR	IMPORTANCIA	FACTIBILIDAD
1	Portal de Gobierno	X				1	1
8	Seguridad Pública	X				1	1
11	Ident. Inteligente	X				1	1
20	EA				X	1	1
21	Data Center				X	1	1
22	Red de Comunicación				X	1	1
7	e-Educación	X				1	2
2	e-Pasaporte	X				2	2
5	e-Salud	X				2	2
3	Registro de Propiedad	X				2	2
14	e-Aduanas		X			2	2
15	e-Agricultura		X			2	2
16	Registro de Entidades		X			2	2
6	e-Impuestos					3	
9	e-Vehículos					3	
10	e-Licencias de conducir					3	
12	e-Turismo		X			3	
13	Reclutamiento y empleo		X			3	
17	Inmigración			X		3	
18	Groupware			X		3	
19	GIS			X		3	

Fuente: Informe PROSIC 2013: Hacia la Sociedad de la Información y del Conocimiento. UCR, 2014.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el nivel de desarrollo del gobierno electrónico se da en cinco etapas de acuerdo con la cantidad y calidad de servicios gubernamentales prestados a través de Internet, fomentando la participación ciudadana. La clasificación se presenta en el siguiente cuadro, así como el detalle de cada una de las categorías:

Cuadro N° 2

Etapas del Desarrollo del Gobierno Electrónico

Etapas del Desarrollo del Gobierno Electrónico	
Conectada	Interoperabilidad total, Gobierno Integrado, G2G, G2C, C2G
Transaccional	Aplicaciones interactivas, transacciones financieras y no financieras en dos vías
Avanzada	Mayores fuentes, e-herramientas, e-servicios de información
Emergente	Información básica en línea

Fuente: Informe PROSIC 2013: Hacia la Sociedad de la Información y del Conocimiento. UCR, 2014.

Para la STGD el nivel de madurez del gobierno electrónico de Costa Rica, para el 2010 establecía que el país se encontraba en una transición de la primera a la segunda etapa. Los servicios disponibles a través de sitios web eran limitados y la información y el contenido de los portales en algunos casos no se mantenía actualizado. Asimismo, a pesar de que algunas entidades ya utilizaban estándares y formatos electrónicos (característica de países en Segunda Etapa), el nivel de interacción con el ciudadano era muy débil.

Desde el año 2006, los países que lideran los índices relacionados con competitividad, transparencia y gobierno electrónico han enfocado sus esfuerzos en la habilitación de múltiples canales para la prestación de sus servicios. Como resultado de estos esfuerzos han surgido tendencias que están cambiando los paradigmas una vez más. Un ejemplo es el llamado *M-Gobierno* o el *Gobierno Móvil*, cuya filosofía habla de habilitar como canal principal para la relación con el ciudadano los teléfonos inteligentes y servicios móviles de forma tal que se proporcionen servicios al ciudadano y a las empresas en cualquier lugar y en cualquier momento.

IV.- EL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS: MERK-LINK⁵

Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea “Merk-Link” (www.merk-link.go.cr)

En el Informe de PROSIC (2013) se señala que el sistema de compras del Estado más significativo del Gobierno Digital en Costa Rica, es el de Mer-Link, cuyos objetivos

⁵ Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento: Informe 2013. San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Programa de la Sociedad de la Información y del Conocimiento (PROSIC). 2014.

fundamentales del Mer-Link son combatir la corrupción, y bajar los costos de operación a los entes públicos.

Durante el año 2013 destacó la obligatoriedad del uso de Mer-link para el Poder Ejecutivo regulada en el Decreto No. 37943-H-Micitt publicado en la Gaceta N° 182 del 23 de septiembre del 2013. ⁶

El sistema único de compras electrónicas lo demandó la Contraloría General de la República para tener mayor transparencia y usar mejor los recursos del Estado en junio del 2012. Para ello se creó, en agosto de ese año, la Comisión del Sistema Nacional de Compras Públicas, integrada por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y el Gobierno Digital.

La plataforma Mer-link es un sistema de compras 100% electrónico para todo el sector público como el único sistema de compras del Estado, mejorando la transparencia y eficiencia en las compras públicas del país. Con un desarrollo basado en la adquisición y adaptación de la plataforma de *e-Procurement*⁷ que utiliza Corea del Sur, y puede definirse como el Marketplace electrónico.

La obligación del uso de Mer-link para el Poder Ejecutivo se encuentra regulada en el Decreto N. 37943-H-Micitt, publicado en La Gaceta No. 182 del 23 de setiembre del 2013.

Para enero del presente año, Merlink cuenta con la participación de 75 instituciones compradoras que representan más del 80% de las compras públicas del Estado, un registro de más de 7387 proveedores y 10955 usuarios del sistema que utilizan firma digital.

Mer-link ha realizado 5552 trámites de contratación 100% en línea, con adjudicaciones por un monto de 173 millones de dólares, generando ahorros en precios de alrededor de \$11 millones de dólares para el Estado y ahorros en papelería y materiales de alrededor de \$ 6,5 millones obteniendo un total de \$17,5 millones de dólares.

Las instituciones usuarias de esta herramienta tecnológica son: , INS, CNFL, IMAS, PANI, INVU, Banca de Desarrollo; ICT, Procomer; Banco Central, UCR, UNA, Tecnológico y 16 Municipalidades⁸ han sido beneficiarias de los ahorros y eficiencias que el uso de este sistema provee.

⁶ Este decreto Crea Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como plataforma tecnológica de uso de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa. Verlo en detalle en el apartado de Anexos.

⁷<http://www.mintic.gov.co/gestionti/615/w3-article-5994.html> recuperado el 2 de setiembre de 2014. .El *E-Procurement* permite organizar y automatizar los procesos para requerir, comprar, suministrar, vender, pagar y controlar productos y servicios de tecnología. Ordenar todos los procesos, a manera de cadena de suministros, permite estandarizar, racionalizar y hace más eficiente el desempeño de las instituciones y los gobiernos al permitirles conocer en tiempo real el flujo de información y sus variables. Los casos más exitosos de *E-Procurement* son los de Australia, Chile y Estados Unidos.

⁸ Municipalidades de: Escazú, Mora, Moravia, Santa Aana, Tarrazú, Alajuela, Grecia, Palmares, San Carlos,, Belén, San Pablo de Heredia, Santo Domingo, Sarapiquí, Carrillo, Corredores.

La plataforma Merlink le permite a las proveedurías realizar en línea, y por lo tanto, con bajo costo y mucha transparencia, todo el ciclo de la compra a saber: Solicitud de contratación, Gestión del cartel, Gestión de la oferta, Apertura y adjudicación, Gestión de contratos, Gestión de entregas parciales y final de bienes y servicios, Gestión de los pagos intermedios y final, Seguimiento de las garantías, Gestión de la terminación de contratos, y Evaluación de resultados e impacto. Todo el Estado 329 instituciones (a partir de enero 2014).

Logros: En un plazo de 1 año y medio se logra poner a funcionar la plataforma de compras electrónicas Mer-link, partiendo del modelo de compra electrónica coreano. Es adoptada por el ICE, mayor comprador del Estado costarricense, quien a partir del año 2012 la oficializa como su plataforma de compras, alcanzando a realizarse un 70% de sus procedimientos en la misma. En el año 2013 se anuncia como la base para el Sistema Nacional de Compra Pública.

El Ministerio de Hacienda firmó el convenio para iniciar con la implementación de Merlink en todas las dependencias del Gobierno Central, como parte de este proceso, se iniciará con la capacitación al personal en el uso de la herramienta. De esta manera se esperaba que para abril de 2014, todas las instituciones adscritas y ministerios realicen sus compras a través de esta plataforma tecnológica.

Cuadro N° 3
Reporte estadístico Mer-link a febrero de 2014

Reporte estadístico Mer-link a febrero de 2014	
Cantidad productos/servicios registrados(Total acumulado)	94.683
Cantidad proveedores registrados(Total acumulado)	7.387
Cantidad instituciones compradoras(Total acumulado)	75
Total de usuarios(Total acumulado)	10.955
Cantidad de procedimientos en línea publicados	5.552
Cantidad de partidas adjudicadas	8.524
Cantidad de partidas adjudicadas por remate	133
Cantidad de partidas adjudicadas por subasta	12
Monto contratado en colones	87.875.458.057,91
Monto contratado en dólares	173.443.298,36

Fuente: Informe de Avances del Gobierno Digital en Costa Rica 2013, STGD, Documento, p. 34.

En este momento, el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) y el Registro Nacional ya están capacitados y listos para iniciar con las compras electrónicas en sus instituciones. Por su parte, funcionarios de Aviación Civil y la Comisión Nacional de Emergencia (CNE) iniciaron desde el mes de enero, con la capacitación en el uso de Mer-link. Según lo establece el decreto ejecutivo firmado por la Presidenta de la República, el año anterior, al concluir el 2014 todas las instituciones adscritas al Poder Ejecutivo deberán realizar todas sus compras públicas a través de Mer-link.

Para el caso de los Ministerios los primeros en implementar la plataforma de compras públicas serán: Hacienda, Presidencia, Ciencia y Tecnología y Seguridad Pública.

Cuadro N° 4
Cantidad de instituciones inscritas en Merk-Link*

Cantidad de instituciones inscritas en Merk-Link			
No	Entidad	No	Entidad
1	ICE	21	Municipalidad de Grecia
2	ICT	22	Municipalidad de Montes de Oca
3	UCR	23	Municipalidad de Mora
4	BCCR	24	Municipalidad de Moravia
5	BNCR	25	Municipalidad de Palmares
6	CCSS	26	Municipalidad de Puntarenas
7	CNFL	27	Municipalidad de Puriscal
8	SBD	28	Municipalidad de San Carlos
9	Correos de Costa Rica	29	Municipalidad de San Pablo
10	FOD	30	Municipalidad de Santa Ana
11	ICAFE	31	Municipalidad de Sarapiquí
12	INA	32	Municipalidad de Tarrazú
13	INS	33	Municipalidad de Tibás
14	CPT ULLOA	34	Municipalidad de Flores
15	JAPDEVA	35	Poder Judicial
16	Municipalidad de Alajuela	36	PIMA
17	Municipalidad de Alajuelita	37	PROCOMER
18	Municipalidad de Belén	38	RACSA
19	Municipalidad de Carillo	39	UNA

Fuente: Tomado del Informe Nro. DFOE-IFR-IF-5-2012 de 21 de junio, 2012 de la CGR: Informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del Gobierno Digital y de una Sociedad basada en la Información y el Conocimiento en Costa Rica, 2012.” Anexo No. 4.*Se encuentran en proceso de operación y otros en preparación.

V.- SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS EN LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN

No obstante la información presentada en el apartado anterior, las autoridades del Ministerio de Hacienda así como del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) de la actual Administración, decidirán cambiar⁹ al Sistema de Compras Gubernamentales, denominado **Compra Red**, el que se utiliza para las compras públicas, dejando de lado la plataforma Merlink.

Esta es una decisión que adoptará el actual Gobierno, a pesar de que la Contraloría General de República (CGR) en su informe Nro. DFOE-IFR-5-2012 del 21 de junio de 2012¹⁰, afirmó que era indispensable que el Estado migrara sus compras a una sola plataforma en línea y que esta debía de ser la más efectiva, citando en este caso a MerLink como la que se ajustaba mejor a las necesidades del país.

Al criterio del órgano contralor, se le suma el decreto ejecutivo N° 37943-H-MICITT, de la administración anterior, que planteaba que el Ministerio de Hacienda debía de iniciar un proceso de traslado de las compras de todas las instituciones a la plataforma MerLink. Dicho decreto no ha sido eliminado, pero tampoco se ha ejecutado. El decreto, en su artículo 1, establece lo siguiente: “Créase el Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas como la plataforma tecnológica de uso obligatorio para toda la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa y para los actos y contratos que de ellos se deriven”. Plantea además la declaración de interés público del Sistema y la orden de que todas las instituciones se pasen para el mismo.

Es importante destacar que en esta legislatura se presentó un proyecto de ley,¹¹ que vendría a reformar el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, con el fin de exigir que solo exista una plataforma de compras públicas. Aunque no detalla en la propuesta cuál sería la plataforma, afirma que las autoridades competentes, en este caso Gobierno Digital y la Contraloría, coinciden en que la ideal es MerLink, porque elimina todos los portillos que podrían prestarse para hechos de corrupción.

VI.- SITUACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS EN COSTA RICA¹²

⁹ A la fecha, no se ha publicado el nuevo Reglamento para la utilización del Sistema de Compras Gubernamentales “CompraRed” , solo se conoce lo que los medios de comunicación han divulgado, en relación a las declaraciones brindadas por las autoridades de Gobierno, involucradas con el tema.

¹⁰ Informe No. DFOE-IFR-if-5-2012.“Informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del Gobierno Digital y de una Sociedad basada en la Información y el Conocimiento en Costa Rica, . 2012.”

¹¹ Expediente N° 19.024. Reforma al Artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 del 2 de mayo de 1995, y sus reformas, que se encuentra en el lugar No. 41 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.

¹² Informe No. DFOE-IFR-if-5-2012.“Informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del Gobierno Digital y de

Un sistema de compras electrónicas establece una nueva forma de gestionar las compras, genera ventajas comparativas mediante el ahorro de recursos, mejora el nivel de información y permite una mayor integración con proveedores y clientes, mediante la compra y venta de suministros y servicios por medio de plataformas electrónicas.

Un sistema de esa índole, apunta a modernizar los procedimientos aplicados a la gestión de contrataciones mediante el uso de nuevas tecnologías como facilitadoras de la integración. Agiliza simplifica y brinda mayor claridad en las solicitudes, transparencia en las operaciones, comodidad y seguridad en la presentación de cotizaciones, a todos los participantes, a saber: el Estado como un todo y sus entidades; los proveedores y contratistas, que están interesados en cotizar y proveer de bienes y servicios; las unidades ejecutoras que requieran de la provisión de bienes y servicios, por medio de solicitudes en distintas etapas del proceso, y la ciudadanía que se encuentra interesada en conocer los procedimientos de las contrataciones del Estado y ejercer el control que le concierne.

En cuanto al Estado, esos beneficios traen consigo, específicamente precios más competitivos y tendentes a la baja, economías de escala, reducción de costos operativos, mayor celeridad y transparencia en las contrataciones, automatización de los procesos, optimización de los recursos e información oportuna para la toma de decisiones.

A los proveedores de bienes y servicios, un sistema de este tipo les facilita la participación, reduce los costos operativos, permite el acceso desde cualquier dispositivo conectado a internet y en cualquier horario, brinda una comunicación fluida con el programa de compras estatales, facilita el acceso instantáneo a información corriente e histórica de sus operaciones, otorga seguridad e inviolabilidad de la información y procesos mediante el uso de una clave personal con un certificado de seguridad.

Existen diversos sistemas de compras electrónicas¹³ que operan en el país, los más conocidos son Compr@Red, creado por el Ministerio de Hacienda en el 2001; Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link, auspiciado por el ICE y la División de STGD en marzo de 2010; y el Sistema de Contrataciones Municipales (SCM), creado en noviembre de 2009 por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en conjunto con el Programa Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria (Pronacomer), del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Esos, entre otros que han implementado algunas instituciones públicas para su uso propio.

6.1.- El Ministerio de Hacienda ordena el uso exclusivo del sistema compra-red¹⁴

En el gobierno anterior se emitió una directriz para que la administración pública utilizara la plataforma digital Mer-Link, la cual administra el Gobierno Digital; sin

una Sociedad basada en la Información y el Conocimiento en Costa Rica, 2012." P-21.

¹³ Existen múltiples plataformas tecnológicas (GENESIS, SICA, SIREMA, COMPRARED, SIAF, entre otros).

¹⁴ <http://diarioextra.com/Dnew/noticiaDetalle/239748> recuperado el 3 de setiembre de 2014

embargo, esta Administración, tras un estudio técnico el Ministerio de Hacienda dispone que sea la plataforma Compra-Red la que ahora utilicen todas las instituciones.

“Resulta indispensable derogar el Decreto No. 37493-H-Micitt y adoptar el Sistema de Compras Gubernamentales CompraRed como plataforma tecnológica de uso obligatorio para la ejecución de los procesos de contratación administrativa en la Administración Central y aquellas otras instituciones del sector público que deseen implementarlo”, señala el decreto.

José Francisco Pacheco, viceministro de Egresos, había señalado a El Periódico de Más Venta en Costa Rica que el miércoles 27 de agosto darán a conocer la decisión.

6.2.- ¿Qué es CompraRed? ¹⁵

Desarrollado en el 2001, es el sistema, operado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), del Ministerio de Hacienda, que permite a las instituciones del gobierno central dar a conocer por medio de Internet, sus demandas de bienes, obras y servicios. A su vez, los proveedores pueden conocer, participar y darle seguimiento

6.3.- Beneficios de Compra Red¹⁶:

Los beneficios que presenta este sistema son los *siguientes: Transparencia, Capacidad de protección contra el monopolio, Transparencia, Posibilidad de desarrollo de la economía regional y local, y de las pequeñas y medianas empresas; Inversión pública más equilibrada y equitativa, Eficiencia:(reducción de costos, precios, plazos), Integración:: (compatibilidad, estandarización, seguimiento de resultados)*

Los sistemas nacionales de compras, facilitan la integración regional, sub-regional y mundial porque sirven como mecanismos para facilitar la transparencia y vigilancia de los mercados, mediante los mismos mecanismos antes descritos. Facilitan, además, la adopción de sistema comunes de clasificación de bienes y servicios, que permiten la interoperabilidad de los sistemas y la armonización y estandarización mecanismo de seguimiento al impacto comercial.

6.4.- Sobre la existencia de múltiples plataformas tecnológicas para apoyar procesos de compras públicas.¹⁷

Integrar y, en la medida de lo posible, unificar las múltiples plataformas que apoyan los procesos de compras con distintos alcances en las instituciones del Estado (incluidas aquellas que pudieran encontrarse en desarrollo); de manera que, dentro del marco regulatorio de esa materia, se logren los beneficios (economías de escala, control, simplificación de procesos, agilidad y comodidad tanto para usuarios como

¹⁵ https://www.hacienda.go.cr/comprared/inicial.htm#que_es_cr recuperado el 23 de agosto de 2014.

¹⁶ https://www.hacienda.go.cr/comprared/inicial.htm#que_es_cr recuperado el 23 de agosto de 2014.

¹⁷ Informe No. DFOE-IFR-if-5-2012. “Informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del Gobierno Digital y de una Sociedad basada en la Información y el Conocimiento en Costa Rica, 2012.” P-58.

proveedores) de un sistema nacional de compras públicas centralizado, unificado e integrado.

Dicha acción debería estar precedida de los estudios necesarios tanto sobre el marco normativo existente relacionado con el sistema nacional de compras públicas y la posibilidad de algún tipo de reestructuración o reformulación de esa normativa con miras a simplificarla y concordarla con la automatización del proceso de compras; así como sobre la identificación y análisis de las múltiples plataformas existentes, las ventajas y desventajas de cada una, y el análisis de factibilidad de unificar esas plataformas o al menos lograr algún grado de integración que permita una reducción significativa en sus costos de operación y mantenimiento.

En relación a la situación de las compras públicas electrónicas en el país, el informe¹⁸, señala que un sistema de compras electrónicas establece una nueva forma de gestionar las compras, genera ventajas comparativas mediante el ahorro de recursos, mejora el nivel de información y permite una mayor integración con proveedores y clientes, mediante la compra y venta de suministros y servicios por medio de plataformas electrónicas.

Un sistema de esa índole, apunta a modernizar los procedimientos aplicados a la gestión de contrataciones mediante el uso de nuevas tecnologías como facilitadoras de la integración. Agiliza simplifica y brinda mayor claridad en las solicitudes, transparencia en las operaciones, comodidad y seguridad en la presentación de cotizaciones, a todos los participantes, a saber: el Estado como un todo y sus entidades; los proveedores y contratistas, que están interesados en cotizar y proveer de bienes y servicios; las unidades ejecutoras que requieran de la provisión de bienes y servicios, por medio de solicitudes en distintas etapas del proceso, y la ciudadanía que se encuentra interesada en conocer los procedimientos de las contrataciones del Estado y ejercer el control que le concierne.

En cuanto al Estado, esos beneficios traen consigo, específicamente precios más competitivos y tendentes a la baja, economías de escala, reducción de costos operativos, mayor celeridad y transparencia en las contrataciones, automatización de los procesos, optimización de los recursos e información oportuna para la toma de decisiones. A los proveedores de bienes y servicios, un sistema de este tipo les facilita la participación, reduce los costos operativos, permite el acceso desde cualquier dispositivo conectado a internet y en cualquier horario, brinda una comunicación fluida con el programa de compras estatales, facilita el acceso instantáneo a información corriente e histórica de sus operaciones, otorga seguridad e inviolabilidad de la información y procesos mediante el uso de una clave personal con un certificado de seguridad.

Existen diversos sistemas de compras electrónicas que operan en el país, los más conocidos son Compr@Red, creado por el Ministerio de Hacienda en el 2001; Sistema

¹⁸ Informe No. DFOE-IFR-if-5-2012. "Informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del Gobierno Digital y de una Sociedad basada en la Información y el Conocimiento en Costa Rica, 2012." P 21-24.

Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea -Link, auspiciado por el ICE y la 30 De acuerdo con algunos de los decretos ejecutivos relacionados con la conformación de la CIGD.

VII.- GOBIERNO ABIERTO EN COSTA RICA¹⁹

Costa Rica se incorporó en enero del año 2012 a la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership-OGP), fundada en setiembre del año 2011 por los gobiernos de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Suráfrica, Estados Unidos y Reino Unido.

En el Informe de Prosic (2013) se destaca la firma del Decreto N° 38276-RE-Mideplan-Micitt del 18 de marzo del 2014, para institucionalizar el Gobierno Abierto. El objetivo del Decreto es fomentar los principios del Gobierno Abierto en la administración pública de Costa Rica; principios que se manifiestan en: mejorar los niveles de transparencia, acceso a la información, facilitar la participación ciudadana y favorecer la generación de espacios de trabajo colaborativo; además de fomentar y propiciar lo anterior mediante la innovación utilizando las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

Un aspecto relevante del Decreto es que crea una Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto (Artículo 3), cuyo objetivo es coordinar y facilitar la implementación del Gobierno Abierto en el sector público de Costa Rica, formular y evaluar los planes de acción que sobre la materia se determinen necesarios, así como definir las políticas para promover la transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, trabajo colaborativo e innovación utilizando las tecnologías de información y comunicación y herramientas alternativas que atiendan la brecha digital.

El Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica²⁰ se fundamenta en la línea estratégica de “Modernización del Estado” del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, que entre otras cosas señala: “se requiere hacer cada vez más eficiente y eficaz todo el sector público para articular acuerdos y tomar decisiones de manera oportuna y fomentar una participación cada vez mayor de la ciudadanía en la solución de los problemas nacionales, mediante la construcción de agendas de desarrollo basadas en el diálogo y la integración”.

Por lo tanto, dentro de esta iniciativa, Costa Rica enfocará sus esfuerzos hacia el cumplimiento de cuatro grandes desafíos que la integran, a saber:

- mejorar los servicios públicos,
- aumentar la integridad pública,
- administrar los recursos públicos con mayor eficacia,
- y mejorar la rendición de cuentas

¹⁹ Informe Hacia la Sociedad de la Información y Conocimiento (PROSIC), 2013, Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Universidad de Costa Rica. Resumen basado en el Capítulo I

²⁰ www.gobiernofacil.go.cr/...obiernodigital/Gobierno... Recuperado el 26 de agosto de 2014.

VIII.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

En términos generales el proyecto contiene problemas de técnica jurídica, se nota una limitada estructuración del mismo, lo que hace que algunos de sus contenidos presenten lagunas y ausencias normativas que provocan inconsistencias que atentan contra los principios de legalidad y seguridad jurídica por falta de certeza en sus contenidos.

Como lo expondremos a lo largo del análisis, lo novedoso de la iniciativa legislativa es la creación de una Agencia Nacional de Tecnologías Digitales, sin que se determine con claridad cuál será su naturaleza jurídica, lo cual es determinante para la aplicación de esta nueva normativa. Tampoco se aclara si tendrá o no el impacto económico en las finanzas públicas, si se justifica plenamente la necesidad de una Agencia dedicada a definir políticas públicas en materia de uso de tecnologías digitales y el manejo de información digital del Estado, estando esta competencia ya asignada al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Además de lo anterior, todos los principios enunciados con respecto a las tecnologías digitales, ya han sido reconocidos expresamente por la legislación costarricense en los reglamentos y decretos ejecutivos citados en el análisis de fondo de la iniciativa, por lo que el proyecto se estaría limitando a dotarlos de rango legal, pero en esencia no estaría introduciendo ninguna novedad.

De modo que la iniciativa, más que legislar para tutelar el derecho al uso de tecnologías digitales y el manejo de información de la Administración Pública, lo que viene a establecer es una institución muy particular para ejercer ese uso, a la cual se le pretende trasladar el proyecto de compras del Estado (Mer-link).

Por lo tanto, esta asesoría considera que en **caso de mantenerse los problemas jurídicos y de técnica legislativa que presenta la iniciativa legislativa y que se indicarán más adelante en análisis del articulado, es preferible concretar acciones** contundentes que fortalezcan la formulación, desarrollo e implementación del proyecto de compras del Estado costarricense denominado Mer-link, ya que el mismo está sustentado en un estudio de factibilidad económica, financiera y tecnológica; cuyo diagnóstico hasta el día de hoy ha sido positivo principalmente en la parte financiera.

Teniendo como marco de referencia lo expuesto anteriormente, procederemos únicamente al Con base en lo expuesto se procede únicamente al análisis de aquellas disposiciones que presentan mayores imprecisiones y vicios de orden constitucional y legal.

Artículo 1 y Transitorio II

Estas disposiciones pretenden uniformar el uso de tecnologías digitales y el manejo de información digital así como la utilización exclusiva de compras del Estado, incluyendo todos los entes del Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como el Tribunal Supremo

de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.

La redacción de estas normas resulta muy amplia al grado de provocar roces con los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En primer lugar, para aclarar la redacción de estas disposiciones es necesario conocer los alcances del artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978 el cual indica expresamente que:

“La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.”

Con respecto al tema, la Procuraduría General de la República señaló que:

“La Administración Pública Costarricense está compuesta por el Estado y los demás entes públicos menores (art. 1 LGAP). Entes públicos menores que son distintos al Estado y que comprenden las instituciones autónomas, las semiautónomas, los entes públicos no estatales, las municipalidades y empresas públicas en el tanto realicen actividad administrativa. Incluso para determinados efectos, se ha considerado como Administración Pública a las empresas públicas organizadas bajo la forma de Derecho Privado. Por el contrario, el término sector público se refiere a la participación pública en la economía. El concepto es por ende eminentemente económico.

La referencia a estos conceptos nos señala que el término Estado no da debida cuenta de las diversas relaciones que pueden establecerse y de las actuaciones que se producen y modifican el ordenamiento jurídico y la vida institucional del país. La transparencia y el apego a los valores y principios éticos deben guiar la actuación en todo organismo público...”²¹

Así las cosas tomando como referente el numeral supracitado, **sería preferible que el proyecto se refiera a la Administración Pública particularmente**, sin entrar a detallar “todos los entes del Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.”, **en razón de que ésta comprende al Estado y no excluye a las entidades descentralizadas**, con lo cual se evitaría la vulneración de los principios citados.

Artículos 3 y 5

²¹ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-074-2001 de 19 de junio de 2001.

Estas disposiciones no están redactadas con claridad y precisión técnica, esos son aspectos fundamentales que debe observar cualquier norma del ordenamiento jurídico, de lo contrario se estarían vulnerando los principios de legalidad y seguridad jurídica por lo amplio de su contenido. A manera de ejemplo, se utilizan frases con conceptos indeterminados, tales como: *“son un medio para procurar el bienestar público”*, *“son un bien público”*, sin que se pueda determinar a qué se refieren estos conceptos, si es al software, las tecnologías digitales o su diseño, consecución, implementación y operación, esa ambigüedad e imprecisión técnica causaría dificultad de aplicación de la ley por parte del operador jurídico y generaría incerteza jurídica al administrado.

Artículo 7

Esta disposición busca establecer transparencia en el procesamiento de información digital, con el fin de garantizar que el conjunto de tecnologías y de artefactos derivados de las mismas respondan a las necesidades de los ciudadanos.

Además, se indica que el procesamiento que el Estado aplique a la información digital pública o del ciudadano deberá hacer público el algoritmo, el software y la documentación técnica correspondientes, permitiendo al público estudiar cómo es procesada dicha información.

También, señala como obligación irrenunciable del Estado *“el garantizar que los datos agregados, las estadísticas, los indicadores, y demás información referente al funcionamiento del Estado estén abiertos y disponibles al público...”*

En primera instancia se debe decir que este numeral contiene una redacción abierta, que resulta atentatoria del principio de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que la obligación del Estado de garantizar que todos los datos y la información relacionada con el funcionamiento del Estado estén abiertos y disponibles al público, la cual podría resultar injustificable con respecto a bases de datos personales, de clientes, proveedores, o de cualquier otro tipo, que en esencia no están destinadas más que a un uso limitado, a diferencia de las que sí tienen como vocación la comercialización de la información misma.

En primera instancia se debe decir que este numeral contiene una redacción abierta, que contraviene los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, ya que impone al Estado la obligación de garantizar el libre acceso a todos los datos y la información relacionada con el funcionamiento del Estado, de forma que estén abiertos y disponibles al público.

Tal disposición podría resultar injustificable y eventualmente vulnerar el derecho de la intimidad, a la libertad y al secreto de comunicaciones consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política, si con ella se permite el acceso a bases de datos personales, de clientes, proveedores, o de cualquier otro tipo, que en esencia no están destinadas más que a un uso limitado, a diferencia de las que sí tienen como vocación la comercialización de la información misma.

Cabe argumentar que la ley debe dar parámetros más precisos, para que el Estado pueda garantizar que dichos datos estén abiertos y disponibles al público, pues esta materia de información digital, debe ser aplicada e interpretada restrictivamente, pero la disposición en comentario es excesivamente amplia.

Artículo 16

Este numeral establece la creación y la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales, la cual será un ente de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Primeramente se debe advertir que no está clara la naturaleza jurídica que se le pretende dar a la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales, pues no existe en el ordenamiento jurídico costarricense la categoría de “ente de derecho público”.

En virtud de la redacción del artículo es necesario hacer algunas observaciones sobre la naturaleza de los entes públicos estatales y no estatales, así como de la figura de la descentralización.

Según la doctrina, el calificativo de público de los entes cuenta con distintas explicaciones. Siguiendo la línea de pensamiento del Dr. Eduardo Ortiz Ortiz, estos deben contar con los siguientes elementos:

*“a) **Detentación de potestades de imperio:** Esta concepción plantea que será ente público aquel que tenga la facultad de imponer deberes o suprimir derechos a otros sin la voluntad de estos.*

*b) **El fin público:** Entendiendo por esto que el fin que persiga sea de beneficio común, lo que no excluye el lucro para obtener ese fin.*

*c) **La tutela y relación institucional de servicio:** Según esta tesis el control tutelar sobre el ente es lo que determina su naturaleza. Este control no sólo sirve para evitar la trasgresión de la ley o del interés público, sino también para orientar la actividad e impulsarla hacia determinados fines que busque realizar el Estado.*

*d) **Origen del ente:** Se ha considerado que si el ente ha sido creado por acto jurídico del Estado ya sea ese de índole administrativo o legislativo el ente es público.*

*e) **Régimen Jurídico:** Esta última pauta en cuanto al sistema aplicable a la organización y a la actividad que desarrollará el ente creado por el Estado según acotamos en el punto anterior, es la que viene a completar la caracterización del ente público como aquel que se somete a un régimen especial ya de organización o de funcionamiento distinto del aplicable en el régimen mercantil o civil”.*

Los tres primeros elementos aportan una distinción parcial en cuanto a la determinación de la naturaleza del ente, sin embargo, la armonización de los dos últimos viene a establecer el juicio más clarificador en cuanto a este tema, es decir que el ente público necesita para ser tal, el haberse «... *creado por acto jurídico del Estado (ya sea administrativo o legislativo) y encontrarse sometido a un régimen de Derecho público (cit) en su organización o en su actividad*»

Esta configuración que se establece coloca al Estado como ente público supremo dentro del ordenamiento jurídico, que tiene a su lado y en situación de subordinación a las personas o entes públicos menores.

Siguiendo la definición del maestro Eduardo Ortiz Ortiz se señala:

“Ente público es el ente creado por el Estado y sometido a un régimen especial de organización o de funcionamiento distinto del régimen mercantil o civil común”²²

En cuanto a los Entes Públicos Estatales y No Estatales, el Departamento de Servicios Técnicos en informes anteriores ha indicado que:

“De los llamados entes públicos menores se han establecidos diversas clasificaciones, dentro de las que nos interesa destacar la que menciona los entes públicos divididos en Estatales y No Estatales.

La característica que según la doctrina este tipo de entidades conllevan son las siguientes:

a) El personal de estos entes no se encuentra bajo el régimen de funcionario público, sino al de trabajador ordinario por lo que no tiene las cargas, privilegios o protecciones que cobijan a esos funcionarios.

b) En cuanto al patrimonio se menciona que puede no ser totalmente del Estado aunque este puede tener parte. En cuanto a la parte privada de ese patrimonio éste no está sujeto al régimen especial de disposición y administración que le corresponde a los entes estatales.

c) Los actos de estos centros de imputación son considerados privados y se deben impugnar ante la jurisdicción común”.

Cabe señalar que -en criterio de la Procuraduría General de la República- los **entes públicos no estatales** son “*aquellos que ejercen una función administrativa, a pesar de no pertenecer al Estado y están fuera de su órbita y, por ende, en uso de sus potestades públicas emiten actos administrativos, por lo que están sujetos a los*

²² Ortiz Ortiz , Eduardo, Derecho Administrativo, Tomo 3 pág. 50.

principios, institutos y normas de Derecho Administrativo, en especial a los de legalidad y del control jurisdiccional de sus actuaciones."²³

Igualmente es importante indicar, que parte de la doctrina considera que no existen entes públicos que no sean estatales. Siguiendo esta línea de pensamiento, si el término Estado se interpreta en sentido restringido -comprensivo de los tres Poderes de la República- es correcto afirmar que un ente descentralizado es no estatal, empero, es redundante hacerlo. Pero si por el contrario, Estado se interpreta en sentido amplio con lo que se cubre a todo el sector público, la afirmación no tiene sentido porque todo ente será -necesariamente- estatal.

En cuanto a la descentralización, se estima conveniente indicar lo externado por la Sala Constitucional al respecto²⁴,

"Existe descentralización, cuando la propia Constitución Política o la ley, atribuyen una competencia determinada a una persona jurídica que se crea (artículo 189 constitucional). Las características de estos nuevos organismos han sido: personalidad jurídica propia; dirección pluripersonal; presupuesto propio; poderes reglamentarios y disciplinarios; fines limitados; aptitud para autodeterminar su política."

La descentralización se da como un mecanismo de transferencia de determinadas competencias a un régimen especial, en cuyo caso el Poder Ejecutivo puede emitir ciertas directrices y el ente tiene algunas competencias que se ejercen con una garantía restringida de autonomía, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterla a directrices derivadas de política de desarrollo que esta misma encomienda al Poder Ejecutivo Central, siempre que desde luego no se invada con ello la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, conforme lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución Política.

Debemos recordar, que la descentralización presupone la creación de un ente público que integrará la administración descentralizada con el objeto de cumplir determinados fines públicos.

De lo expuesto hasta ahora se puede afirmar, que la entidad que se pretende crear por medio de este artículo no corresponde a un ente público ni a una institución autónoma.

Aún y cuando pareciera que lo que se está creando es una institución autónoma, pues se indica que la Agencia tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, carece del resto de características que le son propias, entre las que destacan: dirección pluripersonal, presupuesto propio, poderes reglamentarios y disciplinarios, fines limitados, aptitud para autodeterminar su política.

²³ Ver PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, Opinión Jurídica N° 113-99, emitida por el Lic. Fernando Castillo, Procurador Constitucional.

²⁴ Ver voto No. 6256-94 de las 09:00 horas del 25 de octubre de 1994.

Así las cosas, se recomienda revisar esta iniciativa con el propósito de depurar la naturaleza jurídica del ente que se pretende crear, pues como lo indicamos al inicio del análisis, no existe en el ordenamiento jurídico costarricense la categoría de “ente de derecho público”, amén de que la viabilidad de la iniciativa va a depender de la claridad de su naturaleza jurídica.

Ahora bien, si una vez saneada la naturaleza jurídica de la Agencia se conforma con las mismas características de una institución autónoma, es de relevancia la aplicación del artículo 189 de la Constitución Política, es decir que se requeriría de una mayoría calificada para la creación de la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales.

El artículo en análisis también establece que el domicilio de la Agencia será en la capital de la República.

Esta asesoría desea aclarar que, no es necesario indicar el domicilio para un ente creado por ley, **una vez más se pone de manifiesto la confusión que se tiene sobre la naturaleza jurídica de la Agencia**, en virtud de que el domicilio es un requisito indispensable en el pacto constitutivo de una asociación, no así para la creación de un ente.

Artículos 17, 21 y 22

El primer numeral describe las atribuciones de la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales.

El segundo indica, que la responsabilidad de dirección y administración superiores de la Agencia le compete al Director Nacional de Tecnologías Digitales y el tercero, enumera las atribuciones que le corresponden al Director.

Esta asesoría recomienda que, una vez que se defina la naturaleza jurídica de la Agencia descrita en el artículo 16, se revise también el contenido de estos artículos, pues todos se relacionan en forma directa, ya que la administración y representación de una entidad debe ser congruente con su naturaleza, ya sea que se trate de una institución autónoma o un órgano con desconcentración mínima o máxima adscrito a Ministerio, para citar algunos ejemplos.

Aparte de lo anterior, con las atribuciones que se le están otorgando a la Agencia en el artículo 17 de la iniciativa, se estaría generando el vicio de inderogabilidad singular de la norma²⁵, toda vez que el ordenamiento jurídico ha delegado en el Ministerio de

²⁵ **El principio de inderogabilidad singular de la norma, es un principio de rango constitucional que consigna que la autoridad queda sujeta al cumplimiento e las normas que ella misma ha emitido. Al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia N° 2009-95 señaló que: “... “A juicio de la Sala Constitucional el principio general de Derecho que establece que las normas jurídicas obligan incluso a la autoridad que las ha dictado, y dentro de su competencia a su superior, implica que la ley que disciplina el funcionamiento de la Asamblea Legislativa para el ejercicio de su competencia también constitucional la vincula en los casos concretos en que haya de ejercerla, lo cual no es más que aplicación del principio general de la inderogabilidad singular de la norma para el caso concreto, como derivación y a la vez condición del Estado de Derecho en su integridad. Todo lo cual significa, en relación con el presente asunto, que para la creación de un nuevo ente territorial municipal la Asamblea Legislativa debe observar la ley que ha dictado con tal propósito, desde luego, sin**

Ciencia y Tecnología como parte de sus atribuciones: *“Definir la política científica y tecnológica mediante el uso de los mecanismos de concertación que establece el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y contribuir a la integración de esa política con la política global de carácter económico y social del país, en lo cual servirá de enlace y como interlocutor directo ante los organismos de decisión política superior del Gobierno de la República.”* (artículo 20) y *“la definición de los mecanismos y los niveles de coordinación, asesoría y ejecución, para la concertación entre los sectores involucrados en la actividad científica y tecnológica nacional, así como para establecer su ámbito de competencia y su estructura organizativa”.* (artículo 15).

Artículo 18

Este numeral establece que la Agencia además de asesorar a las organizaciones del Estado en materia de su competencia, se encargará de formular las directrices generales y específicas de política de desarrollo, adquisición e implementación de tecnologías digitales para las funciones y competencias del Estado.

El artículo 20 de la Ley Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), N° 20 de junio de 1990, establece como parte de las atribuciones del Micittt, las siguientes:

“Artículo 20.- El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) tendrá las siguientes atribuciones:

“a) **Definir la política científica y tecnológica** mediante el uso de los mecanismos de concertación que establece el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y contribuir a la integración de esa política con la política global de carácter económico y social del país, en lo cual servirá de enlace y como interlocutor directo ante los organismos de decisión política superior del Gobierno de la República.

b) Coordinar la labor del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología por medio de la rectoría que ejerce el mismo Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones(*).

c) Elaborar, poner en ejecución y darle seguimiento al Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, de conformidad con lo que establece esta ley, y en el marco de coordinación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

ch) Otorgar, según el caso, la concesión de los incentivos que esta ley establece, mediante la suscripción del contrato de incentivos científicos y tecnológicos, previa recomendación de la Comisión de Incentivos.

d) En consulta con los ministros rectores de cada sector, sugerir el porcentaje del presupuesto que las instituciones indicadas en el artículo 97 de esta ley deberán asignar para ciencia y tecnología, de conformidad con las prioridades del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

e) **Promover la creación y el mejoramiento** de los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios para **el desarrollo científico y tecnológico del país.**

f) Apoyar las funciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el campo de la cooperación técnica internacional, con el estímulo del adecuado aprovechamiento de ésta en las actividades científicas y tecnológicas.

perjuicio de su potestad de derogarla o reformarla previamente a su ejercicio.” (el destacado es propio).

- g) Ejercer la rectoría del sector telecomunicaciones generando políticas públicas que permitan el cumplimiento de los objetivos enumerados en el artículo 2 de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones.
- h) Como rector del sector telecomunicaciones deberá observar y cumplir los principios rectores enumerados en el artículo 3 de la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones.
- i) **Velar por el cumplimiento de esta ley.**
- j) Cualquiera otra función que la legislación vigente y futura le asignen.” **(la negrita es propia)**

Al haberle asignado el Legislador esta atribución al Micitt, no es posible desaplicar una norma vigente para el uso de tecnologías digitales, en un caso concreto; hacerlo quebrantaría el principio de inderogabilidad singular de la norma. La Sala Constitucional ha indicado, con absoluta claridad, que esto es así, por cuanto las disposiciones que la Asamblea Legislativa dicta, en uso de sus atribuciones, son vinculantes para todos, incluso para ella misma.

En el caso que nos ocupa el Estado le asignó esta competencia al Ministerio de Ciencia y Tecnología, razón por la cual recomendamos replantearse este numeral.

Artículos 25 y 26

El primero de los numerales indica el régimen salarial para el personal de la institución y el segundo, le otorga potestad de auto-organización al Director Nacional de Tecnologías Digitales.

La redacción de estas disposiciones dejan grandes interrogantes de orden constitucional, toda vez que se le está otorgando facultades muy amplias al Director Nacional en materia de contratación de personal.

Además, resultan atentatorias del principio de seguridad jurídica por la falta de claridad y precisión en el contenido de las mismas. Ejemplo de lo dicho lo constituye la frase:

“Para el cumplimiento de los fines públicos institucionales, el mejor servicio público y con la salvedad del estrato de administración superior, ...”, “Este personal será pagado con fondos de la Agencia por el plazo que estipule o por término indefinido y no se regirá por Servicio Civil.”

Respecto de estos artículos, se debe indicar que en cuanto a la contratación de personal que realice la Agencia, la misma deberá regirse por las normas que regulan al empleado público, pues dicho régimen es aplicable tanto a los servidores de la Administración centralizada, como descentralizada, pues el término Estado en esta norma está utilizado como sinónimo de Administración Pública en su concepto genérico.

Dentro de este orden es importante señalar, que en materia de empleo público existen principios constitucionales de observancia ineludible para las instituciones públicas. Uno de los principios que rigen tales relaciones es el de la estabilidad en el cargo, el

cual, junto con el relativo al nombramiento por idoneidad comprobada, se convierten en los principios pilares del régimen de servicio civil. (vid artículos 191 y 192 de la Constitución Política).

Acorde con lo anterior, se debe señalar que en cuanto a la estabilidad de los empleados públicos adscritos al Régimen de Servicio Civil, estos gozan de lo que la doctrina constitucional se ha dado en llamar estabilidad propia, lo cual implica que la separación de este personal, además de ser procedente solamente por las causales expresamente previstas, debe hacerse por el procedimiento que al efecto dispone el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento (Vid capítulo VII).

Igualmente se debe indicar que estas disposiciones violentan el artículo 192 de la Constitución Política al cual se hace referencia en estas normas, toda vez que este artículo establece que: *“(...) los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”*

En adicción a lo anterior, la Sala Constitucional se ha manifestado en reiteradas oportunidades sobre los requisitos que debe cumplir una reestructuración y en este sentido ha señalado que deben estar basadas en necesidades debidamente probadas, a fin de evitar abusos de parte de los empleadores, por lo tanto deben estar sustentadas en un estudio técnico, del que se derive una recomendación en tal sentido, adicionalmente deberá contar con la aprobación de la misma por parte del órgano competente y debe tenerse la disponibilidad presupuestaria para hacerle frente a la erogación económica que implica.

De conformidad con los criterios expuestos con antelación, forzosamente se tiene que llegar a la conclusión de que el mecanismo que se contempla en el artículo 25 infringe la normativa citada, al pretender otorgar en ese artículo facultades tan amplias al Director Nacional de Tecnologías Digitales, para la contratación de funcionarios.

Otro aspecto a señalar, es el hecho de que en la iniciativa no existe ninguna norma que contenga las fuentes de financiamiento, dejando sin recursos económicos a la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales para el cumplimiento de sus fines, toda vez que resulta necesario prever que en sus presupuestos se programen los rubros destinados para los fines de la Agencia.

Lo anterior en respeto a los principios de legalidad, de equilibrio presupuestario y anualidad presupuestaria, así como a los principios presupuestarios de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131 de 16 de octubre de 2001, es necesario señalar expresamente en la ley, las fuentes financieras que darán contenido económicos a los programas o proyectos a desarrollar por la Agencia.

De no darse cumplimiento a los principios contenidos en la ley de cita, estas disposiciones atentan contra el principio de inderogabilidad singular de la norma, en virtud del contenido del artículo 44, el cual establece que:

“Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.”

Igualmente, en cumplimiento del artículo 179 de la Constitución Política, *“la Asamblea no puede aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos”*.

Por lo anterior, se recomienda implementar una norma que le permita al Poder Ejecutivo planificar, programar y presupuestar los recursos necesarios para cumplir con los requerimientos financieros que surjan como resultado de esta propuesta, ya que de conformidad con estos principios constitucionales, es necesario que todos los ingresos incluidos en los presupuestos posean contenido económico cierto y efectivo, pues de lo contrario se generaría un vicio de constitucionalidad.

Artículo 27

Este numeral establece que la Agencia fijará los precios de los servicios prestados y a la vez se autoriza para modificar la estructura de precios en forma periódica para ajustar las variaciones de ingresos con las previsiones de gastos presupuestado.

Esta asesoría, advierte que de conformidad con lo que establecen los artículos 6 y 25 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, es el órgano encargado regular, fiscalizar contable, financiera y técnicamente, a los prestadores de servicios públicos, para comprobar el correcto manejo de los factores que afectan el costo del servicio, así como de emitir y publicar *“los reglamentos técnicos que especifiquen las condiciones de calidad, cantidad, contabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, con que deberán suministrarse los servicios públicos, conforme a los estándares específicos existentes en el país o en el extranjero, para cada caso.”*

En virtud de lo anterior, se recomienda fijar los servicios que prestará la Agencia a tenor de lo prescrito en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Artículo 28

Este numeral indica que la Agencia podrá contratar empréstitos con instituciones del Sistema Bancario Nacional y con organismos internacionales, destinados a inversiones fijas, contratación de servicios, compras de equipo y mobiliario.

En reiteradas oportunidades el Departamento de Servicios Técnicos se ha pronunciado sobre la contratación de empréstitos, indicando que:

“...que esta norma se debe enmarcar dentro de la atribución constitucional que se asigna a la Asamblea Legislativa conforme lo dispuesto en el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política, que en lo conducente dice:

“ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

(...)

15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquéllos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.

(...)”

Si bien es cierto que la norma sugerida por el legislador proponente no habla de **“contratos de endeudamiento externo”**, si autoriza a la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales para suscribir **“empréstitos nacionales o internacionales”** los cuales según lo expuesto por el Departamento de Servicios Técnicos en diversos informes y pronunciamientos²⁶ *“son contratos que por su naturaleza jurídica se denominan formalmente “empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo”, según la expresión del artículo 121 inciso 15 de la Constitución Política.*

Cabe mencionar que la Sala Constitucional los ha definido de la siguiente manera:

*“la denominación de **empréstitos** designa simplemente **los contratos de crédito** en los cuales **el deudor es un ente público** de manera que, tanto lo son aquellos contraídos **por el Estado mismo, como deudor, cuanto por sus instituciones descentralizadas, municipalidades, corporaciones o, en general, cualquier persona de derecho público y lo mismo si lo es a favor de un acreedor nacional o extranjero, público o privado, o inclusive, como en el caso de marras, de una entidad, de carácter y con personalidad jurídico-internacionales sin que en uno y otro caso cambien, ni tengan por qué cambiar su naturaleza, alcances o efectos, siempre contractuales en sí mismos** -obligación de pagarlos puntualmente y garantizar su cumplimiento-, aunque resulten afectados también, en algún grado, por las reservas de derecho público que acompañan inevitablemente a su especial deudor -procedimiento de promulgación, requisitos de validez y eficacia, inembargabilidad de bienes, etc.-. No tienen, pues, estos contratos por objeto obligar, limitar o condicionar el ejercicio mismo del poder público, del que incluso podría carecer y casi siempre carece el deudor, ni mucho menos se celebran necesariamente entre dos o más sujetos o personas jurídico-internacionales, todo lo cual es esencial al concepto de “tratado”, o cualquiera de sus similares en derecho internacional”²⁷.*

Por otra parte, los empréstitos al no ser ni poder ser confundidos con tratados internacionales ni contratos leyes, no pueden tener otra naturaleza general que la de los

²⁶ Ver informe jurídico elaborado por la Licda. Georgina García Rojas en el expediente N° 15987; Oficio ST 294-2005 J de octubre del 2005 y el informe integrado elaborado por las Licdas Ada Luz Rodríguez Marín, Susana Zúñiga Van Der Laet, Ruth Xinia Ramírez Corella y Norma Eugenia Zeledón Pérez en el expediente N° 17.128, Oficio ST 001-2009-I de enero del 2009.

²⁷ Voto No. 1027-90 de las 17:30 horas del 29 de agosto de 1990. El resaltado no es del original.

contratos públicos sujetos a aprobación de la Asamblea Legislativa, regulados en lo general por los artículos 124, 121 inciso 15) y 140 inciso 19.

Como puede verse el legislador constituyente consideró conveniente regular, los empréstitos en una categoría especial, pasando de un sistema de autorización previa al Poder Ejecutivo para negociarlos, **a la exigencia de una votación legislativa calificada para su aprobación** en ciertos casos -empréstitos en el exterior o para ser financiados con capital extranjero.

De conformidad con las disposiciones constitucionales citadas, en especial el artículo 121 inciso 15 corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa **aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares**, que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Por tanto, **la aprobación legislativa de un Contrato de Préstamo** es un requisito exigido por la norma constitucional supra citada y constituye un acto que corresponde a una función tutelar, en ejercicio del control político del Parlamento sobre el endeudamiento del Estado.

Esa tutela legislativa hace posible, además, que en la ley aprobatoria del contrato se adopten normas que faciliten su ejecución, garanticen su cumplimiento o regulen extremos de su vigencia interna, tales como exenciones tributarias, entre otras.”

Aparte de lo anterior, el Departamento de Servicios Técnicos se ha pronunciado sobre este tipo de normas, indicando que debe interpretarse que tales empréstitos solo pueden ser de carácter privado, por las siguientes razones:

“En este sentido, cabe indicar que es posible suscribir acuerdos y convenios de cooperación con organismos internacionales, si tales acuerdos y convenios son de carácter privado, más no en el caso de ser de carácter público, pues el Instituto que se crea en la iniciativa no es un sujeto de derecho internacional, y por lo tanto no tendría la capacidad para suscribirlos”.

Recuérdese que sólo son sujetos de derecho internacional:

“...las organizaciones, bien sea estatales o de origen gubernamental. En otras palabras: los sujetos de obligaciones y derechos son los estados, y las organizaciones gubernamentales delegadas por éstos, tales como la OIT, la UNESCO, la misma ONU, etc. // Excepcionalmente, las naciones, es decir, los pueblos sin Estado, tal el caso del palestino...sólo la Organización de Liberación de Palestina, tiene el carácter de sujeto de derecho internacional a pesar de no ser un Estado. // La Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados sólo le concede la capacidad para celebrar pactos internacionales, a los Estados y a las organizaciones internacionales de origen gubernamental, disputadas por aquellos.”²⁸

²⁸ Ver BENAVIDES LÓPEZ (Jorge Enrique), *Lecciones de Derecho Internacional*, Bogotá, Señal Editora, 3° edición, 1992, p. 141. Además, indica el autor, “Según la Convención de Viena, que es la que nos rige, los únicos sujetos capaces de celebrar tratados son los estados. No obstante, la misma Convención permite la vigencia del derecho consuetudinario, y, por ende, las organizaciones creadas al amparo de éste último, también pueden celebrar

En relación con lo anterior, se concluye que la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales, **no es un sujeto de derecho internacional** y dado que la suscripción de un convenio internacional de carácter público²⁹ sólo puede ser realizada por tales sujetos, de mantenerse así, estas normas devendrían en inconstitucionales por contradecir los numerales 7, 121 inciso 4) y 140 incisos 10) y 12), así como los numerales 6 y 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ratificada por Ley N° 7615 de 24 de julio de 1996.

Por lo anterior, esta Asesoría recomienda especificar que la suscripción de convenios internacionales por parte de esta Comisión, serán de carácter privado."³⁰

Aparte de lo anterior, se advierte que la norma propuesta presenta serias deficiencias en cuanto podría resultar contraria del principio de seguridad jurídica, por el uso de frases muy amplias tales como: *“y cualesquiera otras que se estimen necesarias”*

Artículo 29

Esta disposición autoriza a la Agencia *“para abrir y mantener en cualquiera de los Bancos del Sistema Bancario Nacional, las cuentas corrientes que considere necesarias.”*

Si después de analizada la naturaleza jurídica de la Agencia, la misma resultare una institución autónoma, no habría impedimento legal para que la Agencia pueda abrir las cuentas bancarias que estimen conveniente en el Sistema Bancario Nacional, caso contrario, la norma debe ser redactada de forma tal que se respete el principio de caja única del Estado.

Artículo 31

Esta disposición indica que la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinarios así como sus modificaciones y que esta institución será la encargada de su fiscalización.

tratados.” Ver también, MODESTO PAREDES (Ángel), Manual de Derecho Internacional Público, Buenos Aires, Editorial DePalma, 1951, p.57 - 72 acerca de los sujetos del derecho internacional público.

²⁹ Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 738-90 el cual dispone “Para que pueda hablarse de un tratado este tiene que ser concluido por personas jurídicas de derecho internacional debidamente representadas de conformidad con sus respectivos ordenamientos constitucionales o, en su caso, fundamentales...”. En igual sentido, ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, N° 173-91 que indica “... los tratados, convenios y concordatos a que alude el artículo 7 de la Constitución Política sólo los pueden celebrar sujetos de Derecho Internacional.”

³⁰ Ver Informe Jurídico al Expediente N° 13904 Reforma a la Ley sobre Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizadas y actividades conexas, elaborado por la Licda. Teresa Pérez Porta, Asesora Parlamentaria.

En relación con este numeral, se indica que, al no estar clara la naturaleza jurídica de la Agencia, no se logra determinar si la misma califica como un ente u órgano de la Administración Pública.

Así las cosas, es necesario advertir que la iniciativa presupuestaria corresponde -de manera exclusiva- al Poder Ejecutivo³¹, en razón de lo anterior, esta norma es inconstitucional, pues está haciendo una imposición en el campo presupuestario a la Contraloría General de la República.

Aparte de lo anterior, se indica que la competencia que ejerce la Contraloría General sobre la Hacienda Pública debe entenderse referida, *“para efectos prácticos, a tres grandes áreas en las que constitucional y legalmente ésta resulta indiscutible, a saber: en materia de interpretación de normas de ejecución y liquidación presupuestaria, en todo lo concerniente al área de fiscalización y, por último, todo lo relacionado con el área de la contratación administrativa”*³²

Es decir, la Contraloría General de la República es el órgano rector del sistema de fiscalización³³. Esta función de vigilancia que compete a esta institución tiene fundamento constitucional, específicamente, en el artículo 183 de la Carta Fundamental.

³¹ "Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno ...15.- Enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución." Constitución Política, art. 140, inc. 15.

³² Cfr. Contraloría General de la República, Dirección de Asuntos Jurídicos, Oficio 698-DAJ-96 del 23 de marzo de 1996.

³³ Sobre la existencia de entes superiores fiscalizadores de la hacienda pública, desde el punto de vista del derecho internacional, véase que como: "[en] 1953 se fundó la Organización Internacional sobre Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) de los países pertenecientes a las Naciones Unidas o a sus organismos especializados, de la cual forma parte Costa Rica. El nacimiento de este organismo se basó en la necesidad de promover la existencia de Entidades Fiscalizadoras Superiores independientes que garanticen la sana gestión de los recursos públicos, así como el rendimiento de cuentas de los gobiernos. El artículo 1 de los estatutos de la INTOSAI expone claramente la finalidad de este organismo: 'Artículo.- NOMBRE Y FINALIDAD 1) La Organización Internacional de las *Entidades Fiscalizadoras Supremas* (INTOSAI), es un organismo autónomo, independiente y apolítico, creado como una institución permanente para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las *Entidades Fiscalizadoras Supremas* de los países miembros, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental. Tiene su sede en Viena, Austria. 2) La INTOSAI deberá mantener su vinculación con las Naciones Unidas en la forma actualmente establecida.' (El subrayado no es del original). Como se observa, la INTOSAI es un organismo *para 'fomentar el intercambio de ideas y experiencias'*, razón por la cual más que un organismo con poder vinculante sobre sus miembros, se trata de una organización orientada a brindar recomendaciones para el adecuado funcionamiento de las entidades fiscalizadoras superiores de cada uno de sus países miembros. Ahora bien, en 1977 y dentro del marco de la INTOSAI, se emitió la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización. Esta Declaración constituye la filosofía fundamental que subyace en la promoción e impulso de las auditorías gubernamentales como instituciones que garanticen la adecuada administración financiera del Estado. El objetivo de la Declaración de Lima, tal y como se deriva de su mismo nombre, es la consagración de los lineamientos básicos de fiscalización que deben regir a las entidades fiscalizadoras superiores (en adelante EFS). Se trata de las pautas necesarias e indispensables para garantizar el adecuado funcionamiento de las auditorías gubernamentales en el control de los recursos públicos. No obstante lo anterior, lo cierto es que la aplicación de estos lineamientos no es uniforme por parte de los 178 países integrantes de la INTOSAI. Por el contrario, los distintos niveles de desarrollo de las democracias de estos países se reflejan en la consolidación individual de sus respectivas EFS, en el entendido de que a mayor independencia de las referidas entidades, mayor es la garantía de su adecuado funcionamiento." Cfr. Procuraduría General de la República, OJ 048-J-2002

Por su parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley de Control Interno, Ley N° 8292 del 27 de agosto del 2002, *“desarrollan la potestad constitucional de la Contraloría General en materia de control de eficiencia del manejo de los fondos públicos en los entes y órganos sobre los cuales tiene jurisdicción. Para ese efecto, establecen un sistema de fiscalización coherente que impregna todo el funcionamiento de la Administración Pública y que contempla a los jerarcas de las instituciones así como a las auditorías internas”*³⁴.

El sistema de fiscalización desarrollado en la ley con fundamento en las potestades otorgadas a la Contraloría General en la Constitución Política comprende el accionar de los funcionarios públicos en el manejo de los fondos públicos, tal y como lo señaló la Sala Constitucional en la resolución N° 2975-04 de las 14:37 horas del 23 de marzo de 2004:

“La Contraloría tiene un poder-deber, cual es el controlar la función desempeñada particularmente por los funcionarios que tiene injerencia en el manejo de fondos públicos, de manera que la labor de investigación de sus actuaciones constituye una lógica consecuencia de la labor de control y fiscalización de la Hacienda Pública.” (La negrita es propia)

En virtud de lo anterior, se recomienda replantearse tanto la naturaleza jurídica de la Agencia como este numeral, para poder determinar si estamos en presencia de un ente u órgano de la Administración Pública, sobre los cuales tiene jurisdicción de fiscalización la Contraloría General de la República, o si en su defecto lo que se pretende crear es una institución autónoma, para lo cual sería de aplicación lo previsto en el inciso 2) del artículo 184 de la Constitución Política, pero claro está para una u otra cosa, se requiere depurar la naturaleza jurídica de la Agencia, caso contrario, la iniciativa no tiene viabilidad.

Artículo 32

Esta disposición establece la capacidad contractual de la Agencia, la cual *“está autorizada para importar, desalmacenar, fabricar, comprar, vender, exportar y en general contratar los bienes y servicios necesarios para la prestación de sus servicios...”*

El tema de endeudamiento debe analizarse a la luz de lo dispuesto en los artículos 14, 80, 83, 85 y 87 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de septiembre del 2001, en este sentido el Departamento de Servicios Técnicos ha indicado lo siguiente:

- *“La aprobación de las políticas endeudamiento y reducción de la deuda pública tanto interna como externa para el corto, mediano y largo plazo, compete al Presidente de la República a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, la cual*

³⁴ Cfr. Procuraduría General de la República OJ-22-2003

debe considerar la programación macroeconómica según lo regulado en el título III de la ley citada.

- Los procedimientos que determine la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda como órgano rector del Subsistema de Crédito Público son aplicables a toda operación del sector público; lo cual incluye el INCOFER, pues no se encuentra dentro de los casos de excepción contemplados en la ley como son: a) los créditos externos que contrate el Banco Central de Costa Rica como único obligado, de acuerdo con su Ley Orgánica, b) los créditos que contraten o garanticen los bancos estatales a personas y entes privados dentro de su actividad ordinaria, y c) los créditos que contraten las universidades y las municipalidades.
- Las operaciones de crédito público realizadas contraviniendo las normas de la presente Ley serán nulas, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las ejecuten.

Con base en lo expuesto y de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la Constitución Política se puede colegir que el INCOFER como eventual institución autónoma no solo por disposición constitucional está sometido a las directrices que emita el Poder Ejecutivo y la Autoridad Presupuestaria, sino que en materia de crédito público debe someterse y regir su actuación a lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 supra citada.

Además, en vista de que la Ley N° 8131 de repetida cita está vigente y en la propuesta normativa no es reformada ni derogada o se exceptúa al INCOFER de su cumplimiento, se puede concluir que esa institución requerirá siempre el aval del Poder Ejecutivo en materia de endeudamiento.

En adición a lo anterior se debe indicar que la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, N° 7558 del 03 de noviembre de 1995, expresamente establece en el inciso g) del artículo 3 que compete al Banco Central *la determinación de políticas generales de crédito y la vigilancia del Sistema Financiero Nacional. Y en el caso del Estado y sus instituciones autónomas de acuerdo con los artículos 99 y 106 de este mismo cuerpo legal, le corresponde ser el consejero financiero, el agente fiscal y banco-cajero del Estado, de acuerdo con lo dispuesto al efecto en esta ley y demás leyes conexas.*

Incluso siempre que el Gobierno de la República o las instituciones públicas tengan el propósito de efectuar operaciones de crédito en el extranjero, deberán solicitar un dictamen del Banco Central, el cual se deberá basarse (sic) en la situación del endeudamiento externo del país, así como en las repercusiones que pueda tener la operación en trámite en la balanza de pagos internacionales y en las variables monetarias

A su vez, cuando el Gobierno o las entidades mencionadas intenten contratar empréstitos en el interior del país, también deberán solicitar el respectivo dictamen del Banco, el cual lo emitirá con el propósito de dar a conocer su criterio sobre la situación de endeudamiento del sector público y de coordinar su política monetaria y crediticia, con la política financiera y fiscal de la República. Solamente se exceptúan del requisito de solicitar el dictamen anterior a las municipalidades y los concejos municipales de distrito (sic) existentes en el país.”³⁵

Por lo expuesto, se puede concluir que la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales podrá negociar, contratar y ejecutar empréstitos nacionales o internacionales, pero no puede ser de manera autónoma, pues en materia de endeudamiento debe someterse a los avales y dictámenes que deben emitir los órganos competentes, así como a la aprobación o la no aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

En otras palabras, debe someterse a lo establecido en ordenamiento jurídico vigente sobre este tema, en especial a lo regulado en el artículo 121 inciso 15 de la Constitución Política, las leyes N° 8131 y 7558 supra citadas, así como el Reglamento Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos según corresponda, N° 35222-H del 02 de marzo del año dos mil nueve, las cuales son normas jurídicas que regulan todo lo relativo al procedimiento de negociación y contratación del crédito público en el Gobierno y las instituciones públicas.

Aparte de lo anterior, la norma tal y como se encuentra redactada trasgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica al utilizar frases tan amplias, de las cuales no se logra determinar que se entiende por *“contratos de orden lícito de todo tipo”* y *“todos los contratos permitidos por las leyes”*, pues en materia contractual es necesario incluir expresamente la normativa que regirá la contratación, no solo para facilitar el trabajo de los operadores jurídicos, sino para sentar las responsabilidades del caso.

Además, la frase: *“No serán susceptibles de gravamen los bienes de dominio público”*, es innecesaria, toda vez que estos bienes se encuentran regulados en el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política y las características de los mismos es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil.

Así lo ha señalado la Sala Constitucional en el Voto N° 5026-97 de las 16H21 del 27 de agosto de 1997, el cual define lo que debe entenderse por dominio público, y que a la letra dice:

³⁵ Ver informe integrado ST-169-2014 de 28 de agosto 2014, expediente N.º 18252 titulado “Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área metropolitana”, elaborado por los Licenciados Norma Eugenia Zeledón Pérez, María Cecilia Campos Quirós y Giovanni Rodríguez Rodríguez, Asesores Parlamentarios.

*“El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiesta, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir afectados por su naturaleza y vocación. **En consecuencia, estos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectos al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa.** Notas características de estos bienes, es que son **inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.** Como están fuera del comercio estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se pueda adquirir un derecho al aprovechamiento aunque no es un derecho a la propiedad...”*

Como se observa los bienes de dominio público ya se encuentran regulados, razón por la cual reiteramos la conveniencia de suprimir la frase.

Artículos 33 y 34

El primer numeral establece que la Agencia utilizará los procedimientos ordinarios de licitación pública abreviada, así como el régimen especial de contratación directa de conformidad con lo que establece la Ley de Contratación Administrativa. Igualmente señala, que en el reglamento de la ley podrán fijarse reglas especiales relacionadas con la estructura y los requisitos de los procedimientos ordinarios de concurso citados.

Por su parte, el segundo numeral establece que además de las excepciones a los procedimientos ordinarios de concurso previstas en el marco normativo general de la contratación administrativa la Agencia puede aplicar otras causales de exclusión.

Estas normas eventualmente podrían resultar contrarias al principio de inderogabilidad singular de la norma, toda vez que esta materia ya se encuentra regulada para toda la Administración Pública en la Ley de Contratación Administrativa, en la cual se tutelan los procedimientos licitatorios del Estado.

Además de conformidad con lo estipulado por el artículo 184 inciso 1), todo contrato con el Estado para que tenga eficacia jurídica debe ser refrendado por la Contraloría General de la República, razón por la cual se recomienda a los señores y señoras legisladoras la necesidad de replantearse estos dos numerales.

Finalmente, se advierte que hay varios incisos cuyos conceptos resultan sumamente amplios e imprecisos contrarios al principio de seguridad jurídica y podrían prestarse graves interpretaciones por parte de los operadores jurídicos. Ejemplo de lo dicho lo constituyen los incisos c), e), f) y g) entre otros.

Artículos 30 y 35

El primer numeral establece que la Agencia está autorizada para vender directamente al Estado los servicios, materiales, extractos o duplicados originado en el proceso de sus datos.

Por su parte el segundo numeral indica que la Agencia no estará sujeta a: **a)** Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581, de 30 de mayo de 1953 y sus reformas, **b)** Artículos 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, de 2 de mayo de 1974, **c)** Libro II de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, de 2 de mayo de 1978, **d)** Ley que crea la Autoridad Presupuestaria, N° 6821, de 19 de octubre de 1982, **e)** Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público para el año 1984, N° 6955, de 24 de febrero de 1984, **f)** Artículos 18 y 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994 y **g)** Reglamentos o directrices fundados en las leyes anteriores.

En virtud de que ambos artículos versan sobre fondos públicos, es preciso recordar que en tanto estos controles se refieren a la "*Hacienda Pública*" o estén relacionados con los fondos públicos, existe una competencia prevalente de la Contraloría General de la República, asignada constitucionalmente por el artículo 183 de la Carta Magna y a tenor del artículo 4, in fine, de su Ley Orgánica:

"...Los criterios que emita la Contraloría General de la República, en el ámbito de su competencia, serán vinculantes para los sujetos pasivos sometidos a su control o fiscalización".

La sujeción general de la Agencia a la Contraloría General de la República deriva de la circunstancia misma de que integra el concepto "*Hacienda Pública*" y pretende disponer y manejar "*fondos públicos*".

En efecto, es Hacienda Pública en la medida en que ésta es:

"Artículo. 8.-

...la organización formada por los entes y órganos públicos, incluyendo los no estatales, propietarios o encargados, por cualquier título, de la administración del patrimonio público; salvo la contribución obrero patronal que es de naturaleza pública. (...).

Patrimonio público es la universalidad constituida por los fondos públicos y por los pasivos a cargo de la Hacienda Pública.

Los componentes de la Hacienda Pública son las instituciones, corporaciones y empresas públicas, sean entes u órganos. (...)"

Disponiéndose además que son fondos públicos (artículo 9): "*los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos*".

En igual sentido, el artículo 1 de la Ley de Contratación Administrativa indica que la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas se regirán por esta normativa.

En virtud de que estamos en presencia de fondos públicos, se recomienda mantener la legislación que para los efectos correspondientes y sean de aplicación a la Agencia, pues al eliminar los controles que se establecen en esta legislación, se estaría atentando contra una correcta administración de fondos públicos a contrapelo de lo dispuesto en la Constitución Política y legislación aplicable en esta materia.

Artículo 36

La disposición busca adicionar un artículo 79 bis al Capítulo VII de la Ley de Contratación Administrativa, a través del cual establece que: *“En la adquisición de tecnologías digitales, la Administración está sujeta al cumplimiento obligatorio de los principios generales, disposiciones e instrumentos derivados de la Ley de Gobierno y Tecnologías Digitales.”*

La inclusión de esta norma resultará contraria a los principios de inderogabilidad singular de la norma, legalidad y seguridad jurídica, pues podría presentarse graves roces con el resto de la normativa legal vigente y aplicable, que regula la contratación administrativa por parte de la Administración Pública.

Artículo 37

Esta norma agrega un inciso i) al artículo 2 del Capítulo I de la Ley de Contratación Administrativa, que excluye de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley.

Es necesario que la redacción de esta disposición se aclare y se precisen los alcances, con el propósito de que no presente vicios en su aplicación, toda vez que resulta muy imprecisa y contraria al principio de seguridad jurídica.

TRANSITORIOS I Y II

El primero de los transitorios establece una transferencia del sistema único de compras del Estado (Mer-Link), del Instituto Costarricense de Electricidad a la Agencia Nacional de Tecnologías Digitales.

Por su parte el segundo, dispone que todos los entes de la Administración Pública deberán utilizar exclusivamente el sistema único de compras del Estado administrado por la Agencia Nacional de Tecnologías de Digitales.

Como punto de partida en el análisis de estas disposiciones, se debe indicar que **el contenido de estas normas es derecho sustantivo permanente**³⁶, por lo cual no podrían contemplarse como disposiciones transitorias.

Las normas transitorias están dirigidas a dirimir conflictos temporales que pueden surgir de los efectos provenientes de la legislación que se modifica y la aplicación de la nueva legislación.

Y en el caso que se analiza se **está en presencia de normas de fondo permanente y no de transitorios**, pues lo que se busca es migrar del sistema de compras actual y transferírselos a la Agencia.

IX.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

La mayoría de los artículos que contiene la iniciativa no cuentan con una redacción clara, razón por la cual sus efectos negativos podrían proyectarse sobre la aplicación, interpretación y funcionamiento práctico de estas normas.

A manera de ejemplo, puede verse el artículo 3 en el que se utilizan varios conceptos indeterminados. También, la obligación que se le impone al Estado en los artículo 5 y 7, en donde se pretende que se garantice una constante actualización tecnológica y que todos los datos estén abiertos al público.

En el mismo sentido los artículos 6, 8, 9, 11 13,14, 32 lesionan el principio seguridad jurídica, por la falta de claridad en sus contenidos, principio que es vinculante en el procedimiento legislativo y de manera particular en el ejercicio de las facultades de legislar.

³⁶ “La norma o derecho sustantivo, es definida por la doctrina como: el que establece derechos u obligaciones, a diferencia del que regula su ejercicio, castiga su infracción o determina el procedimiento para su efectividad extraordinaria. En contraposición al derecho sustantivo, la norma transitoria, se conceptualiza como aquella “disposición numerada en forma consecutiva de un tratado, ley o reglamento, que tiene una vigencia momentánea o temporal. Su carácter es secundario en la medida que actúa como auxiliar de los artículos principales para precisar el momento de la entrada en vigor de la reforma o del nuevo ordenamiento legal, así como para determinar otras especificaciones sobre las condiciones en que dicho ordenamiento comenzará a surtir sus efectos legales.”

Así las cosas, el propósito del derecho transitorio es facilitar el tránsito entre la vieja ley (ley derogada o abrogada) y la nueva ley (ley derogatoria), lo que se busca con las disposiciones transitorias es respetar los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas, según lo establece el artículo 34 de la Constitución Política al prohibir el carácter retroactivo de la ley cuando ello va “en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas”.

El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa se ha manifestado en cuanto a las normas transitorias, en los oficios S. T. 2797.87.93 y S. T. 2985.93, suscritos por la Dra. Elena Fallas Vega y por el Lic. Luis Fernando Alfaro Ubico, respectivamente.

En tales pronunciamientos se parte de la definición de derecho transitorio de Cabanellas, quien expresa: “(...) es establecido por un Código o Ley para amoldar la situación jurídica precedente a las nuevas normas, para respetar derechos adquiridos, no declarar la retroactividad absoluta de los preceptos innovadores y causar los menores trastornos en la vida jurídica y en lo general (...) Consiste en conceder un plazo para que las situaciones anteriores se adaptan a las modificaciones, la condicionada supervivencia del Derecho derogado.”

Hay un evidente error en el artículo 23 inciso 3), al contemplarse al Ministerio de Hacienda como una institución autónoma.

Finalmente, se indica la necesidad de cambiar en el Transitorio II el nombre: “Agencia Nacional de Tecnologías de Información” por “Agencia Nacional de Tecnologías Digitales” que es el nombre correcto de dicha agencia, según se extrae del artículo 16 que contempla su creación.

X.- ASPECTOS DE TRÁMITE

Esta asesoría desea reiterar, que el proyecto presenta serios problemas para la integración de estas normas al ordenamiento jurídico, lo cual debe ser subsanado, conforme las observaciones que a lo largo del informe se han indicado, pues de lo contrario no tendría viabilidad jurídica.

1.- Votación

De acuerdo con los artículos 188 y 189 constitucional, este proyecto de ley requiere ser aprobado por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

2.- Delegación

La presente iniciativa de ley no puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, en virtud de lo indicado el artículo 189 inciso tercero de la Constitución Política, en torno a la creación de nuevas instituciones autónomas, dado el contenido del artículo 16 del proyecto.

Pero además, de conformidad con el artículo 121 inciso 15 de la Constitución Política no procede la delegación de proyectos relativos a contratación de empréstitos en el exterior, según lo dispone el artículo 32 de la iniciativa.

3.- Consultas

Preceptivas

De conformidad con los artículos 189 y 190 de la Constitución Política, el proyecto debe ser consultado a:

- Todas las Municipalidades del país
- Todas las Instituciones Autónomas
- Corte Suprema de Justicia
- Sistema Bancario Nacional
- Universidades Públicas

Facultativas

Por razones de conveniencia y oportunidad se puede consultar a:

- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
- A los Ministerios
- Consejo Superior de Trabajo
- Contraloría General de la República
- Entes Públicos no Estatales
- Dirección General de Servicio Civil
- Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Tribunal Supremo de Elecciones
- Defensoría de los Habitantes
- Empresas Públicas

XI.- FUENTES

- Constitución Política
- Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593 de 9 de agosto de 1996
- Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978
- Ley Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), N° 7169 26 de junio de 1990
- Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131 de 16 de octubre de 2001
- Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593 de 9 de agosto de 1996
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428 de 7 de setiembre de 1994
- Ley de Control Interno, Ley N° 8292 del 27 de agosto del 2002
- Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público para el año 1984, N° 6955, de 24 de febrero de 1984

XII. ANEXOS

ANEXO 1.- Política pública del Programa Gobierno Digital (PGD) durante el año 2013.

Acuerdo Social Digital (ASD)

El **ASD** se presentó en el año 2011 y el objetivo principal planteado es promover una sociedad digital inclusiva, que apueste de manera decidida al conocimiento y la innovación como motores del crecimiento económico, promocionando las tecnologías digitales para cerrar las brechas cognitivas y sociales del país. Para cumplir con ese objetivo, la Ley General de Telecomunicaciones, (LGT) N° 8642 desde el año 2008, contempló el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel) cuyo objetivo es disminuir la brecha digital. Para febrero del 2014 la Sutel solo había adjudicado 2 de estos 7 proyectos de Fonatel, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5

**Evolución de los proyectos de FONATEL
2013**

Proyecto	Situación del proyecto
2011 Ingreso operadores móviles, aporte del ICE	
2012 FE.CGR	
2012 Fideicomiso Abril-Agosto: 1er Programa	
2012 Octubre-Diciembre FO UG 1er. Siquirres	ADJUDICADO
2013 2do: Roxana	ADJUDICADO
2013 3er: Zona Norte	CONCURSO
2013 Puntarenas: Zona Sur	DISEÑO FINAL

Fuente: Informe Prosic, 2013. Hacia la Sociedad de la Información y del Conocimiento. UCR, 2014.

En relación con los avances de los proyectos de **FONATEL**, a partir del año 2008, se reformó el marco legal e institucional del sector de telecomunicaciones con lo que tuvo lugar la apertura de ese mercado a la competencia, permitiéndose la participación de nuevos operadores y proveedores como prestadores de servicios de

telecomunicaciones; y permitió a los usuarios la contratación de este tipo de servicios al oferente que le proporcione las mejores condiciones según sus expectativas.

No obstante, en virtud de que esa apertura no asegura por sí sola, que toda la población del país tenga acceso a los servicios de telecomunicaciones, el legislador consideró imperativo, en aras de lograr el acceso universal de los servicios de telecomunicaciones, crear un fondo que permita desarrollar una oferta de servicios, que más que rentabilidad logre cerrar la brecha digital que surge a partir de aspectos de orden socioeconómico o geográficos o condiciones especiales de ciertos sectores de la población que no serían cubiertos por la operación ordinaria del mercado.

Para cumplir el objetivo de acceso y servicio universal y solidaridad, se estableció en la Ley N.º 8642 el soporte financiero, proporcionado fundamentalmente por los operadores de redes públicas y los proveedores de servicios de telecomunicaciones, para conformar legalmente la figura del Fondo Nacional de telecomunicaciones (FONATEL); el cual constituye a su vez el instrumento de administración de dichos recursos, los cuales facilitarán el acceso a los servicios de telecomunicaciones a aquellos sectores de la población que tengan limitaciones en cuanto su uso y acceso.

Tales recursos deben administrarse de forma eficiente según lo estableció el marco normativo y ser ejecutados en concordancia con las políticas del Estado y las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), entre otros instrumentos.

Actualmente hay 7 proyectos adjudicados, y 3 proyectos en ejecución. El Programa de Acceso a Servicios de Telecomunicaciones en Comunidades no Conectadas o Sub conectadas de Costa Rica, considera de forma integral los perfiles de proyecto del Acuerdo Social Digital, al llevar el acceso, la conectividad y el servicio de Internet a Escuelas, Colegios, CEN-CINAI, CECIs y Sedes de Ebais de la CCSS.

Beneficio en números: Los proyectos que están tanto en ejecución como en concurso, darán acceso a la banda ancha a las comunidades y a las instituciones públicas beneficiadas: + 200.000 personas de zonas rurales; + 40.000 estudiantes; + 45.000 hogares; + 700 Escuelas, Colegios, CEN-CINAI, CECI y Sedes de Ebais.

El objetivo es mejorar el servicio al ciudadano proporcionando servicios en línea. Fue desarrollado durante el 2011 por la Secretaría de Gobierno Digital con apoyo de Google y es el resultado de un intercambio de talleres a nivel nacional y un intenso intercambio de experiencias internacionales. Como resultado se concluye que el ciudadano no conoce los sitios web o direcciones donde debe dirigir sus consultas o necesidades, por lo tanto un acceso único, directo y fácil de utilizar es la respuesta más acertada para canalizar los servicios que ofrece la administración pública.

El portal ciudadano como ventanilla única, está compuesto por muchos otros servicios los cuales han ido complementando su concepto una vez que han integrado la agenda de trabajo de la Secretaría de Gobierno Digital. La estructura central de gov.go.cr es el motor de búsqueda que de forma automática involucra a todas las instituciones del

Estado que tengan sitios web, cuyas direcciones incluyan la terminación: go.cr, sa.cr, fi.cr y ac.cr

A partir de su lanzamiento, en enero del 2012, entre sus principales logros se resalta “la exitosa implementación de la indexación de los sitios correspondientes para el funcionamiento del motor de búsqueda de servicios gubernamentales, así como la posibilidad de filtrar los contenidos por imágenes, áreas geográficas, la función de traducción y las funcionalidades de accesibilidad.

Asimismo, el Portal ha ido completando con nuevos servicios puestos en ejecución en conjunto con otras instituciones del Estado o ligando sus servicios a otras iniciativas previamente establecidas.

Cuadro N° 6

Servicios del Portal Ciudadano

Servicios del Portal Ciudadano	
Servicios Nuevos	Servicios Ligados
Datos Abiertos	Crear Empresa
Regístrelo	Presidencia Digital
Control Pas	VES
DNP	1311
	En Tiempo

Fuente: Informe de avances del Gobierno Digital en Costa Rica, 2013, STGD, Documento, p. 12.

De acuerdo a la señora Alicia Avendaño, Directora de la STGD, “como sitio de entrada del ciudadano a los servicios de Gobierno, a futuro el Portal Ciudadano proyecta convertirse en la ventanilla única nacional digital en la que los ciudadanos encuentren todos los trámites y servicios, las 24 horas del día, 365 días del año, desde cualquier lugar y utilizando cualquier dispositivo. Para el 2014, gob.go.cr permitirá al ciudadano establecer su relación al gobierno orientándose únicamente en función de sus necesidades. Esta nueva concepción de la relación gobierno-ciudadano impulsará la articulación entre las instituciones gubernamentales y la interoperabilidad semántica y técnica que este servicio requiere.

Datos abiertos (<http://datosabiertos.gob.go.cr>): El objetivo es apoyar la transparencia y la rendición de cuentas en el Estado costarricense. Esta iniciativa responde a la evolución natural del concepto de gobierno y a la reformulación de la relación entre este y el ciudadano. Cuando se habla de Datos Abiertos se refiere a aquellos datos que pueden ser utilizados libremente, reutilizados e incluso redistribuidos por cualquier persona.

La definición completa, utilizada por el consenso a nivel mundial, complementa el concepto de datos abiertos con 3 condiciones particulares, a saber:

- Disponibilidad y acceso: los datos deben estar disponibles y en forma integral, preferentemente mediante la descarga a través de Internet. Los datos también deben estar disponibles en una forma conveniente y editable.
- Reutilización y redistribución: los datos deben ser proporcionados bajo términos que permitan la reutilización y redistribución incluyendo su integración con otros conjuntos de datos.
- Participación universal: cualquier persona o empresa debe ser capaz - sin discriminación alguna, de utilizar, reutilizar y redistribuir los datos.

De datos abiertos a Gobierno Abierto

Alineada con el concepto de Datos Abiertos, surge una nueva tendencia: Gobierno Abierto. Es una filosofía de transformación que promueve la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración como los principios de diseño de la gestión pública.

En alineación con estas dos corrientes, Costa Rica se adhirió voluntariamente a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) en enero del 2012 <http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica> presentó su primer Plan de Acción en el 2013. El Plan de Acción fue resultado de un esfuerzo de varios meses, entre representantes de la sociedad civil, ciudadanos, prensa y autoridades gubernamentales.

El proceso de elaboración del I Plan de Acción de Gobierno Abierto permitió acordar la ejecución de 23 compromisos, los cuales están estrechamente relacionados con el avance de desafíos prioritarios para el desarrollo del gobierno abierto en el país. Por lo tanto, al formar parte de la iniciativa, Costa Rica enfocó sus esfuerzos hacia el cumplimiento de tres temáticas, a saber:

- Mejorar los servicios públicos.
- Aumentar la integridad pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- Administrar los recursos públicos con eficacia.

A la fecha, las instituciones que se han involucrado directamente en esta iniciativa son: Casa Presidencial, Instituto de Estadística y Censos, Poder Judicial, Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), Defensoría de los Habitantes, Caja Costarricense Seguro Social, Secretaría Técnica de Gobierno Digital, Municipalidad de Mora, Municipalidad de Pmares, Municipalidad de Santa Ana, Municipalidad de Alajuelita, Viceministerio de Telecomunicaciones, Ministerio de Comercio Exterior,

Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Hacienda, MEIC, Mideplan y Micitt.

Centro de Atención al Ciudadano: Servicio 1311-CR

El objetivo es mejorar el servicio al Ciudadano proporcionando un canal de comunicación único y multicanal entre el ciudadano y el Estado.

El servicio 1311 es un componente clave del portal ciudadano ya que funge como medio central de contacto entre el ciudadano y el Estado costarricense a través de diferentes canales de comunicación. A través del 1311-CR se podrá acceder a información y diferentes servicios mediante teléfono, celular, mensaje de texto, aplicaciones móviles o página web.

Su objetivo es proporcionar un canal de comunicación centralizado y eficiente todos los servicios al ciudadano. La puesta en operación de servicios en 1311-CR se realizará en forma paulatina, con el fin de asegurar que la estructura de las entidades correspondientes y los modelos de gestión de servicios que se pongan a disposición se encuentren en capacidad de dar respuesta al ciudadano siguiendo altos estándares y niveles de servicio. A medida que las entidades depuren sus servicios se irán adhiriendo a la plataforma, de forma que en el corto plazo, los ciudadanos no deban conocer más que un número de teléfono 1311, para acceder a cualquier servicio del Estado. En el arranque del servicio a partir de febrero del 2014, el 1-311 cuenta con cinco servicios disponibles, a saber:

1. 800 Mer-link para atención trámite de compras públicas.
2. Citas para trámites de solicitud de carnet de portación de armas 900-09110911.
3. Información para registro sanitario de productos 900-09110911.
4. Citas para el trámite servicios migratorios 900-767266.
5. Información sobre la creación de las empresas

Las primeras instituciones en el 1-311 son:

La Dirección de Migración y Extranjería, Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), y el Registro Nacional. Y los primeros servicios en el 1-311 con: VES, CrearEmpresa, Mer-Link y ControlPAS (Control, Portación y Armas y Explosivos).

Registro Sanitario Eficiente: Regístrelo: www.registrelo.go.cr

El objetivo es contribuir en la mejora en los niveles de competitividad, atracción de inversión extranjera, fortalecer la relación G2B y aumentar la transparencia por alta trazabilidad del flujo del proceso. Según la STGD, “el escenario de partida del proyecto en el año 2012 era el de un trámite de registro sanitario complicado, tedioso y con un alto costo económico para los solicitantes”

Según estudio realizado por Geogia Tech University, en Mayo 2013 el proceso de partida de inscripción de un medicamento tenía una duración de 385 días calendario y un costo de total de 99.054.00 colones.

Debido a los altos costos y duración, el Ministerio de Salud reconoció la necesidad de simplificar y agilizar este trámite para lograr un registro sanitario eficiente, seguro y sencillo dando inicio al proyecto Regístrelo.

De acuerdo a la STGD, el registro de productos de interés sanitario en línea se creó con el propósito de simplificar y agilizar este trámite, para lograr un registro sanitario eficiente, seguro, transparente y sencillo. De esta forma tanto las personas jurídicas como físicas pueden introducir al mercado nuevos productos de forma rápida, lo que permite fomentar la competitividad del país y aumentar la oferta de productos para los consumidores.

La plataforma permitiría la inscripción de nuevos productos; la renovación de registros sanitarios; los cambios post-Registro, y el reconocimiento de los registros sanitarios.

Con el uso de esta plataforma se lograría obtener una reducción en el plazo del trámite en un 95% pasando de 385 días a 23 días calendario.

Adicionalmente a la eficiencia en duración del proceso el estudio reporta resultados importantes en el ahorro del consumo de papel, combustible, horas hombre y huella de CO2.

La plataforma inició operación en noviembre del 2013 y a la fecha se han realizado un total de 2799 trámites de medicamentos, alimentos y cosméticos-

La plataforma electrónica Regístrelo es administrada por el Ministerio de Salud y soportada por Gobierno Digital.

La plataforma de regístrelo puede ser consultada por todas las personas, nacionales o extranjeras que deseen conocer o dar seguimiento a los trámites de inscripción de un producto de interés sanitario, impactando en la trazabilidad el proceso y por ende en la transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

Cuadro N° 7

Trámites realizados en la plataforma de Regístrelo

Trámites realizados en la plataforma de Regístrelo					
Tipo de Trámite	Inscripción	Cambio post registro	Uso de registro	Reconocimientos	Renovaciones
Medicamentos	521	497			114
Alimentos	1063	21	132	53	67
Cosméticos	134	84			15

Fuente: Informe de Avances del Gobierno Digital en Costa Rica-2013-STGD. Documento p.20.

Ventanilla Electrónica de Servicios (VES)

La Secretaría Técnica de Gobierno Digital y la Dirección General de Migración y Extranjería, en colaboración con Correos de Costa Rica, pusieron en marcha las Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES) que facilitan la prestación de los servicios, y aprovechando la infraestructura logística de correos de Costa Rica. Actualmente funcionan 25 puestos de servicio o Ventanilla Electrónicas de Servicio en las oficinas de Correos de Costa Rica en todo el territorio nacional, en las que atienden trámites de renovación de cédulas de residencia ('), solicitud de pasaportes y captura de datos y entrega de carnets de portación de armas y de agentes de seguridad privada solicitados a través de la plataforma ControlPas.

Entre los beneficios que percibirán los ciudadanos con la puesta en marcha de las VES se encuentran: reducción de tiempo y costos en los que incurrían al realizar sus trámites, como traslado, alimentación, alojamiento, pérdida de días laborales entre otros.

Las Ventanillas Electrónicas de Servicio están ubicadas en las oficinas de Correos de Costa Rica, y han sido instaladas en 25 oficinas de Correos de Costa Rica, a saber: Curridabat, San Pedro, Correo Central (4 puntos de atención), Zapote, Desamparados, Tibás, Guadalupe, Santa Ana, Escazú, Alajuela, Pavas, La Cruz Guanacaste, Cañas, Guatuso, Ciudad Quesada (2 puntos de atención), Cóbano, Puerto Viejo, Talamanca, Guápiles, Ciudad Neilly, Heredia y Paraíso.

Entre los logros más destacados de las VES, se puede mencionar: Atención de más de 10.000 gestiones de renovación del documento migratorio Dimex; atención de más de 1000 gestiones de pasaportes; habilitación de 25 puntos de atención alrededor de todo el país de VES enfocándose en las áreas fuera del Área Metropolitana; mejoras en los servicios que se brindan en las VES por medio de la optimización de procesos; implementación del servicio de Inscripción y Portación de Armas (ControlPas) y servicio

de solicitudes de armas; y ampliar la cobertura de servicios en las provincias de Cartago, Alajuela, Limón, Guanacaste, Puntarenas y Heredia.

Cuadro Nº 8

Reporte Estadístico VES

Reporte Estadístico VES	
Enero del 2014	
Servicio	Cantidad Trámites
Dimex	10.047
Pasaporte	1089

Fuente: Documento Estadístico de la VES. Informe de Avances del Gobierno Digital en Costa Rica-2013-STGD. Documento p.22.

En Tiempo (www.entiempo.go.cr)

Como se consignó en el Informe Prosic 2012, el sistema En Tiempo (www.entiempo.go.cr), le permitirá al ciudadano desde una sola ventanilla realizar el trámite para la aplicación del Silencio Positivo de las licencias, permisos y autorizaciones susceptibles de dicha figura, a través de medios electrónicos y la simplificación de trámites.

Entre las instituciones integradas se pueden realizar al menos 119 trámites a la aplicación del Silencio Positivo por medio de la plataforma En Tiempo. Algunas de las gestiones incluidas en esta lista son:

- Reconexión de un servicio de agua (AyA).
- Visado para edificaciones en general en la zona marítimo terrestre (ICT).
- Inscripción en el listado de instituciones sujetas de donación (IMAS).
- Autorización de planes de ventas a plazo (MEIC).
- Solicitud de inspección fitosanitaria (MAG) o los permisos de eventos masivos que emite el Ministerio de Salud entre otros.

Los logros que se consignan hasta la fecha son 6 instituciones inicialmente con 119 trámites disponibles para aplicar el silencio positivo, y un avance del programa de un 60%. Según la Secretaría de Gobierno Digital los desafíos son incorporar a la plataforma 38 instituciones con sus respectivos trámites a marzo del 2014.

CrearEmpresa (www.crearempresa)

El servicio CrearEmpresa, y como se señaló en el Informe Prosic anterior, inició operación en el mes de febrero 2012. Tan solo en la I Fase, Gobierno Digital logró reducir la duración del proceso de inscripción y registro de nuevas empresas de 25 días a 1 día o menos, incluyendo el que la empresa recién constituida obtuviese el número de autorización de libros sociales.

Con la puesta en operación de la II Fase, se reportan mejoras en la duración del proceso máximo de 20 días. Previo a la implementación de CrearEmpresa el proceso habría tardado hasta un año. A enero del 2014 se han realizado un total de 130.000 trámites de inscripción de sociedades, autorización de libros sociales, patentes entre otros. El tiempo de creación de la empresa se disminuyó de 60 días a 20 días,

Esto ha impactado en una mejora notable del indicador del Doing Business del 2014, pasando de 109 a 102 o sea, hubo una mejora de 7 puntos. En este informe se destaca la publicación del Decreto 38137-JP-MAG-MEIC-S-Minae del 2 de enero del 2014, como parte de la estrategia para la masificación del uso de la plataforma. En este se establece la obligatoriedad del uso de la plataforma para la constitución de sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, cuando el capital social haya sido pagado en dinero efectivo o en valores.

Cuadro N° 9

Trámites que se pueden realizar a través de esta ventanilla única

Trámites que se pueden realizar a través de esta ventanilla única
1.-Inscripción de sociedades mercantiles en el Registro Nacional.
2.-Legalización electrónica de libros sociales en el Registro Nacional.
3.-Publicación de edictos en el diario oficial La Gaceta.
4.-Certificación de personería jurídica del Registro Nacional.
5.-Certificación de propiedad de bienes inmuebles.
6.-Certificación de planos catastrados digitalizados.
7.-Certificado de Uso de Suelo.
8.-Obtención del permiso sanitario de funcionamiento por parte del Ministerio de Salud.
9.-Obtención de la Viabilidad Ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) para empresas de bajo impacto ambiental.
10.-Certificado Veterinario de Operación del Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa) del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
11.-Verificación de la póliza de riesgos de trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS).
12.-Patente comercial.
13.-Inscripción como patrono en la Caja Costarricense de Seguro Social.

14.-Inscripción como contribuyente en la Dirección General de Tributación.

Fuente: Documento Estadístico de la VES. Informe de Avances del Gobierno Digital en Costa Rica-2013-STGD.

Las Municipalidades que están utilizando la plataforma para emisión de patentes son Alajuela, San José y Palmares las cuales representan el 60% del total patentes emitidas.

Según Alicia Avendaño, “el modelo que se está implementando, busca darle trazabilidad y transparencia al usuario, quien podrá conocer dónde se encuentra su trámite y en qué estado está, por medio de consultas. Además, el notario podrá recibir notificaciones del estatus del proceso mediante correos electrónicos. Definitivamente CrearEmpresa representa todas las ventajas de la interoperabilidad institucional ya que en promedio en tres días se podrá inscribir una empresa, con los libros sociales electrónicos y publicación de edictos en el diario oficial la Gaceta.

Para la STGD, un logro tácito pero de gran escala es el hecho de que CrearEmpresa ha servido como un excelente ejercicio de coordinación e implementación de interoperabilidad técnica y semántica entre las diferentes instituciones involucradas en el proceso de apertura de negocios en el país. A partir de la integración que permite esta plataforma se sienta un antecedente en el país de mecanismos reales de aplicación de la Ley de Simplificación de Trámites.

Cuadro N° 10

Estadísticas de CrearEmpresa a febrero de 2014	
Trámites	Cantidad
Notarios inscritos	1263
Sociedades inscritas	4512
Libros emitidos	125.000
Patentes	35

Fuente: Datos estadísticos de la VES. Informe de avances del Gobierno Digital en Costa Rica, 2013. STGD, Documento p.25.

Sistema de Revalorización, Planilla y Pagos de la Dirección Nacional de Pensiones,DNP (www.dnp.go.cr)

La Dirección Nacional de Pensiones (DNP) tiene a su cargo la administración y control de 14 diferentes regímenes de pensión y dos de prejubilación (INCOP e INCOFER), cada uno de los cuales tiene su base legal en diferentes leyes.

Para efectos de desarrollar las diferentes funciones que le compete cumplir a la DNP, cuenta actualmente con varios sistemas de información como herramientas tecnológicas que le dan soporte en esas labores. No obstante dichos sistemas presentan serios problemas.

La anterior situación es evidenciada en el Informe N° DFOE-ED-IF-19-2010 del 16 de diciembre 2010 emitido por la Contraloría General de la República (CGR) en donde se establece los problemas recurrentes en los sistemas informáticos de la DNP, que han venido acumulando una serie de debilidades y que no permiten tener certeza absoluta sobre la confiabilidad de la información contenida en las bases de datos que maneja esa Dirección.

El informe emitido por la CGR concluye lo siguiente: “Cabe especial mención de la problemática existente en cuanto a los sistemas de información utilizados por la DNP para la atención de sus funciones sustantivas y las bases de datos respectivas, que, tal y como se ha comentado ampliamente en este documento, presentan debilidades importantes que no permiten asegurar que la información que contienen sea 100% fidedigna y por ende confiable, y que los procesos operativos que se respaldan con esos sistemas, estén siendo desarrollados de una manera adecuada, todo lo cual lleva a concluir que dentro de las acciones que se vayan a formular para atender la problemática en general de la DNP, debe, en forma prioritaria, atenderse el tema de los sistemas informáticos de esa Dirección.”

El nuevo sistema de planilla y revalorización de pensiones está compuesto por más de 30 módulos, 27 flujos de trabajo que utilizan 25 formularios, y un elaborado sistema de formulación por medio del cual es posible parametrizar los distintos métodos de revalorización y el cálculo de los montos de salarios actualizados para más de 200 instituciones del sector público costarricense que contemplan aproximadamente 2000 componentes salariales.

Los flujos de trabajo no solo permiten articular las tareas a lo interno de la DNP sino también entre la DNP y las instituciones vinculadas. El sistema utiliza la firma digital, utilizando formatos avanzados y conforma un expediente electrónico que permite generar total trazabilidad con las transacciones relacionadas con la gestión de la pensión.

Según la STGD, el sistema permitiría el pago y revaloración a 22 mil pensionados que son administrados por la DNP, con la implementación del sistema el pensionado recupera el beneficio de recibir la pensión actualizada y el Estado el manejo adecuado y eficiente del proceso con la creación del expediente digital para cada pensionado, el uso de formularios electrónicos y la actuación por medio de firma digital. El sistema iniciará operaciones en el mes de abril del 2014.

Seguridad Ciudadana

El Ministerio de Seguridad Pública, junto con la STGD, ha establecido una estrategia de incorporación paulatina de las tecnologías de información en el quehacer diario de la institución.

Dentro de los proyectos incluidos en la estrategia se encuentran:

1. Seguridad Ciudadana Digital que incorpora el centro control con cámaras inteligentes de video vigilancia, patrullas equipadas con tecnología de punta georreferenciación de eventos y la explotación de información.

2. Plataforma electrónica que automatiza los trámites de registro de agentes y empresas de seguridad y la solicitud de tenencia y portación de armas. **(ControlPas)**.

3. Aplicación móvil por medio de la cual el ciudadano tiene a su alcance, en forma ubicua y en tiempo real, importantes servicios de la Fuerza Pública.

ControlPas-Portación Control de Armas y Seguridad Privada
(www.controlpas.go.cr)

El sistema de Control de Portación de Armas y Seguridad Privada (ControlPas) es una solución tecnológica que permitirá realizar las solicitudes de venta, inscripción y emisión de permisos de portación de armas; así como la regulación de las empresas y los agentes de seguridad privada, desde una sola ventanilla.

App de Fuerza Pública: Seguridad Pública CR

El Gobierno Móvil se ha convertido en la evolución natural del gobierno electrónico, en el uso de sitios web como canales principales de prestación de servicios en línea, al uso intensivo de las plataformas móviles para acercar los servicios del sector público al ciudadano.

En el caso de este componente del Proyecto de Seguridad Ciudadana, lanzado desde principios del 2013, los ciudadanos obtienen información actualizada sobre consejos de seguridad, con fotografías sobre las personas más buscadas por la justicia, reporte de incidentes además de que el App le notifica sobre áreas de riesgo, con base en mapas inteligentes, en tiempo real y en este sentido le brinda útiles consejos de prevención e información actualizada sobre las sedes y oficinas policiales más cercanas.

Municipios transparentes y eficientes: Proyecto MuNet

Es una iniciativa de la Secretaría de Gobierno Digital en alianza con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense para impulsar el desarrollo socioeconómico del país, fortaleciendo la capacidad institucional de los gobiernos locales a través de la implementación de soluciones de gobierno electrónico dirigidas a mejorar tres aspectos claves del funcionamiento municipal: la transparencia, la eficiencia y la participación de los ciudadanos.

La meta es cubrir las 81 Municipalidades. Actualmente se realizaron talleres para 42 Municipalidades, donde se les capacitó en buenas prácticas de Gobierno Electrónicos. Algunos datos a la fecha:

- 33 Municipalidades matriculadas con MuNET.
- 290 funcionarios municipales aprobaron curso virtual de “Formulación de Estrategias de Gobierno Digital”.
- 300 funcionarios Capacitación y uso de herramientas como Mer-link, Crear Empresa, En Tiempo, etc.
- 7 Municipalidades desarrollaron su primer sitio web.

Anexo 2.- RANKING INCAE DE LOS SITIOS WEB DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS (2012)³⁷

La evaluación anual de los sitios web del Estado Costarricense intenta generar una “sana competencia”, lo que debería resultar en mejoras sustanciales en los sitios web y por ende en la interacción del ciudadano con el Estado.

En el año 2013 se evaluaron un total de 172 instituciones (20 más que en 2012 y 24 por primera vez). Este es el séptimo año consecutivo que se realiza el estudio. Entre las entidades se encuentran: 5 poderes de la República y órganos auxiliares; 39 ministerios y órganos adscritos; 38 entidades autónomas (Instituciones autónomas, universidades públicas, institutos, juntas administrativas); 71 municipalidades y concejos municipales; 4 empresas públicas entidades públicas no estatales; 24 nuevos sitios institucionales incluidos con respecto del 2012; y 3 entidades cuyo sitio web no estaba disponible durante el periodo de evaluación. Los criterios de evaluación son: 45 Interacción (Valor agregado del sitio web, donde ocurre la verdadera evolución); Calidad de la Información (Valor percibido del usuario) y Calidad del Medio Digital (Requerimiento mínimo. Plataforma de soporte del sitio web).

Por año consecutivo, las páginas web del Instituto Nacional de Seguros (INS) y del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) lograron colocarse en el primero y segundo lugar, en la Evaluación de sitios web del sector público, que realiza la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, con un metodología desarrollada por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae). La sorpresa en el 2013 el sitio web de La Promotora de Comercio Exterior (Procomer), que ganó el tercer lugar; escalando cuatro posiciones con respecto al 2012 y desplazando a la Contraloría General de la República al cuarto lugar.

En la calificación de páginas web de municipalidades, dos gobiernos locales se mantienen en los puestos de primacía con respecto al 2012, con un cambio de posiciones. La Municipalidad de Palmares desplazó del primer lugar al Municipio de Belén y la Municipalidad de Osa paso del puesto 28 a tercer lugar. De acuerdo a la señora Alicia Avendaño, Directora STGD la evaluación ha dado buen resultado, puesto que algunas instituciones o municipalidades tratan de puntuar y mejorar su posición en la clasificación, insertando nuevas aplicaciones y servicios en sus plataformas digitales. El mayor beneficiado es el ciudadano, que tiene páginas web con mejores servicios y más accesibles. Se ha notado la competitividad que se ha generado gracias a esta evaluación.

³⁷ Informe Hacia la Sociedad de la Información y Conocimiento (PROSIC), 2013, Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Universidad de Costa Rica. Resumen basado en el Capítulo I

Casos destacados

Además de la premiación a los primeros lugares, la STGD entregó una mención honorífica. Esta fue concedida a la Municipalidad de Grecia por el mayor ascenso en interacción entre gobiernos locales. Grecia duplicó su nota en este aspecto, al pasar de obtener una nota de 79 en el 2012, a una 22 conseguido este año. Esa mejora se debió a la inclusión de consultas complejas, como impuestos, bienes inmuebles, pagos en línea, guías de uso, solicitud de citas y chat en línea. Otros dos casos que destacaron, aunque no ganaron reconocimiento son: la Municipalidad de Tilarán que dio un salto de 99 puestos, al pasar de lugar 120 al 22 en la clasificación general y el Ministerio de Educación, que dio un salto de 16 puestos, al pasar del lugar 23 al 7 en la clasificación general, por haber introducido mejoras en la calidad de su información.

ANEXO 3.- RANKING DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS³⁸

En el informe denominado UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2014, E-GOVERNMENT FOR THE FUTURE WE WANT, el país se ubica en la posición 54 a nivel global; se encuentra entre los 50 países con mejor desempeño en participación ciudadana, a nivel global se encuentra entre los 46 estados miembros que tienen portales dedicados a datos abiertos.

Este informe se realiza cada dos años y permite conocer cuáles son las estrategias a nivel país que permitan generar una mayor interacción y participación del ciudadano a través de diferentes herramientas tecnológicas que pone disposición el Gobierno como los móviles, portales electrónicos, medios sociales, ampliación del uso y la apertura de datos gubernamentales disponibles en línea.

Los resultados obtenidos en el informe de Naciones Unidas son una señal clara del camino que está siguiendo el país para brindar una mayor interacción en línea entre el ciudadano y los servicios gubernamentales. Además señala que a pesar del avance de Costa Rica en el área de servicios en línea y participación electrónica, se requiere un esfuerzo mayor en el área de infraestructura en telecomunicaciones para estar al mismo nivel de potencias mundiales en temas de Gobierno electrónico”, indicó Alicia Avendaño, Directora de Gobierno Digital.

Con la calificación obtenida en esta edición del informe, el país se ubica entre los 10 países con mejor desarrollo de Gobierno Electrónico de América, por encima de Brasil, Barbados, México, Panamá. A nivel mundial por primera vez nos clasifican como países de alto desarrollo en gobierno electrónico. Además, es el segundo país que más puestos avanzó desde la edición del informe del 2012, solo superado por Uruguay.

En la siguiente tabla se muestra el ranking de los países que han presentado avances en Gobierno Electrónico:

Cuadro N° 11

País	Rank 2012	Rank 2014	EGDI 2014	Cambio en el Ranking
Estados Unidos de América	5	7	0.8748	-2
Canadá	11	11	0.8418	
Uruguay	50	26	0.7420	24
Chile	39	33	0.7122	6
Argentina	56	46	0.6306	10
Colombia	43	50	0.6173	-7
Costa Rica	77	54	0.6061	23
Brasil	59	57	0.6008	2
Barbados	44	59	0.5933	-15

³⁸ http://unpan3.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf

Fuente:

El informe también destaca también que el país avanzó 34 posiciones en el Índice de Participación Electrónica que mide el uso de servicios en línea para facilitar el suministro de información por los gobiernos. El alcance de este sub-indicador consiste en medir el acceso a la información, el esfuerzo del gobierno en participar a la ciudadanía de los procesos de elaboración de políticas públicas y el compromiso con la promoción de mecanismos de colaboración donde las personas puedan diseñar conjuntamente con las autoridades gubernamentales las decisiones políticas del país. Uno de los elementos que incide en el mejoramiento de este indicador es que Costa Rica cuenta con una plataforma de compra pública electrónica que permite poner a disposición del ciudadano todo el proceso de la contratación desde el inicio de la contratación hasta la conclusión de la misma con la entrega del bien o servicio. El impacto de estos servicios en el Estado permite una rendición de cuentas oportuna y transparente.

Según el informe de Naciones Unidas, en el 2012 Costa Rica se ubicó en la posición 48 mientras que en esta oportunidad se encuentra en el lugar 14, logrando avanzar hacia el sexto lugar de América en el Índice de Participación Electrónica. A nivel global, Costa Rica se encuentra dentro de los 50 países con mejor desempeño en el marco de la e-participación.

El informe encontró que mientras hay muchos países que utilizan sitios web del gobierno para compartir datos, sólo 46 países han dedicado portales para los datos abiertos. Costa Rica es uno de ellos: datosabiertos.gob.go.cr

La mayoría de los países están trabajando en disponer datos en formatos abiertos, es decir que puedan ser reutilizados por los ciudadanos o empresas para provisión de nuevos servicios. En el caso de Costa Rica, hemos avanzado con más de 20 entidades que ya publican sus datos y existen a la fecha más de 250 recursos de datos abiertos en temas como industria, salud, banca, educación, transporte, comercio, población, gasto público, entre otros. Asimismo, se requiere desarrollar políticas adecuadas, legales e institucionales para garantizar que todas las instituciones realicen la publicación de los datos requeridos por los ciudadanos. Así como también crear conciencia en los ciudadanos de participar activamente en la demanda de información y de transparencia en los servicios del Estado”, comentó Avendaño.

ANEXO 4.- EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES EN MATERIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

En este apartado se presentan seis países (Alemania, Chile, República de Corea, Unión Europea, Uruguay), como ejemplo para el caso de Gobierno Digital.

Alemania: El direccionamiento de las políticas relacionadas con tecnologías de información en la República Federal de Alemania están a cargo del Consejo de Planificación en Tics o “IT-Planungsrat.” Este Consejo fue creado, en abril del 2010, a partir de un paquete de reformas constitucionales (Artículo 91, constitución política alemana). De esta manera se aseguraron que todas las iniciativas pernearan el sistema federal en todas las estructuras de gobierno. Las tareas y objetivos del IT Planungsrat, se estructuraron bajo la Estrategia Nacional de E-Gobierno (Nationale E-Government Strategie-NEGS).

Corea³⁹: En el seminario, realizado en el marco de un convenio de cooperación entre la CEPAL y la República de Corea, se presentó también la experiencia de este país líder en gobierno electrónico. Mina Son, gerente principal del Departamento de Negocios Globales Gubernamentales de la División de Cooperación Global IT de la Agencia Nacional de Sociedad de la Información de la República de Corea, informó que el inicio de su avance comenzó a fines de la década de 1990, con una inversión gubernamental de 700 millones de dólares para la instalación de redes de banda ancha. El gobierno electrónico ya estaba activo en 2001, y casi consolidado en 2007 con la digitalización de los 31 mayores trámites públicos. Actualmente el gobierno electrónico en la República de Corea funciona para procedimientos como pasaportes, aduanas, importaciones/exportaciones, patentes, compras públicas e intercambio de información entre oficinas gubernamentales.

Chile⁴⁰: La República de Corea fue el modelo a imitar por sus autoridades. En la actualidad, el Gobierno chileno tiene un 75% de cobertura territorial de gobierno electrónico, con 200 puntos de atención, el sistema de “ventanilla única” de ChileAtiende y múltiples canales como sitios web, centros de llamados, Internet móvil y atención vía redes sociales. La meta fijada en agosto de 2012 es digitalizar en dos años el 60%v de los trámites públicos.

Unión Europea: La Unión Europea publicó su plan de acción 2011-2015 para el desarrollo del eGov en los estados miembros, este plan se basa en las definiciones de la Agenda Digital de abril del presente año y de la Declaración de Malmo para el eGov.

Uruguay⁴¹: *La Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo (PGES_uy)*. El Gobierno Electrónico está directamente asociado a la construcción de

³⁹

<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/noticias/2/51882/P51882.xml&xsl=/ilpes/tpl/p1f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

⁴⁰<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/noticias/2/51882/P51882.xml&xsl=/ilpes/tpl/p1f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

una Administración Pública enfocada en el ciudadano, siempre accesible y más cercana haciendo uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Para desarrollar un Gobierno en Red debemos alcanzar la meta de que el Estado interactúe con sus ciudadanos como una unidad y aquí es donde se incorpora con mucha fuerza el factor *Integración*.

Surgen aquí los objetivos de un país con ventanilla única presencial o virtual, la aplicación del principio de simplificación registral que implica que toda aquella documentación que se haya solicitado a un ciudadano en un organismo no podrá ser solicitada por otro, es en este contexto que surge lo que llamamos Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo.

⁴¹ http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/452/1/agesic/plataforma_de_gobierno_electronico.html

ANEXO 5.- PAÍSES QUE TIENEN UN ENTE U ÓRGANO SIMILAR A LA AGENCIA NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DIGITALES

Uruguay: En Uruguay existe la AGESIC es la "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento". Es un organismo que depende de la Presidencia de la República), funciona con autonomía técnica. Este órgano tiene como objetivo, procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

La AGESIC fue creada en diciembre de 2005, con el nombre de *Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (Ley No, 17.930, Artículo 72)* y su operación fue regulada en junio de 2006 (Decreto 205/206)-

Entre sus actividades permanentes se encuentran:

- Definir y difundir la normativa informática, fiscalizando su cumplimiento.
- Analizar las tendencias tecnológicas.
- Desarrollar proyectos en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Asesorar en materia informática a las instituciones públicas del Estado.
- Capacitar y difundir en materia de Gobierno Electrónico, apoyando a la transformación y transparencia del Estado.

Singapur: La IDA (Autoridad de Desarrollo de las Infocomunicaciones) de Singapur, es una Agencia Gubernamental.

Estructura de la organización de la AIF está estrechamente alineada con sus objetivos estratégicos, que son para el desarrollo del cluster infocomm como un importante motor de crecimiento y aprovechar las informaciones y comunicaciones para el desarrollo económico y social. Se estuvo a cargo de un Equipo de Liderazgo Directivo cuyos miembros reúnen a una gran amplitud y profundidad de la experiencia, tanto del sector público como privado. Guiando la AIF en su obra es el Consejo de Administración integrado por representantes destacados del sector público, el sector privado y la academia.

Para proporcionar una mayor agilidad en el impulso de iniciativas clave de nicho, la AIF también ha establecido filiales en propiedad absoluta en áreas tales como la prestación de servicios de consultoría y infocomm servicio público a los gobiernos extranjeros, el uso de las inversiones de capital para ayudar a desarrollar una industria de las informaciones competitiva a nivel mundial, la administración del espacio de nombres de dominio de Internet en Singapur, y el funcionamiento del Marco Nacional de autenticación.

Corea del Sur: La Agencia Nacional de Informatización (NIA)

Que hoy Corea del Sur sea líder mundial en e-Government no es casualidad y responde a un plan integral para hacer que su gobierno sea más competitivo, lo que comenzó a idearse con la implantación del Sistema Nacional de Información Básica (NBIS), red que en 1990 se instaló en todas las instituciones públicas coreanas, para luego comenzar a idear un programa nacional más elaborado en el año 2000. En dicho plan se concentraron en una primera etapa las "11 tareas para el gobierno electrónico" (2001 - 2002) y "31 tareas principales" (2003-2007) en una hoja de ruta que se cumplió a cabalidad y que ha dado resultados visibles: la eficiencia y transparencia en la labor administrativa se ha mejorado significativamente, los servicios administrativos son más eficientes y las oportunidades para que las personas participen en el proceso político se han ampliado.

Tras la interconexión y digitalización de todos los procesos del aparato público, Corea se enfocó en promover la convergencia de todos los servicios para maximizar la comodidad de los usuarios y la optimización del sistema de conexión digital entre departamentos y organismos gubernamentales, a fin de mejorar la calidad global y evitar fisuras.

Las cinco claves del sistema:

- 1) Una labor administrativa más eficiente y transparente: El uso de documentos electrónicos se ha convertido en práctica habitual en Corea y prácticamente la totalidad de los asuntos administrativos, como la gestión de personal, finanzas y adquisiciones se efectúan en línea. Además, todas las organizaciones de la Administración Central han introducido un sistema estandarizado de procesos ("BPS On-nara") para registrar todos los procedimientos de decisión del gobierno, buscando aumentar la transparencia de la administración.
- 2) Compenetración con el sector privado: Además de permitir la notificación, presentación y pago de impuestos a través de Internet, se implementó en el sistema una ventanilla única para apoyar que las empresa realicen diversos trámites online relacionados con logística, procedimientos aduaneros y comercio en general. Además, es posible constituir una empresa desde la casa en pocos minutos.
- 3) Fortalecimiento de la comunicación con la ciudadanía acerca de las políticas del gobierno: El gobierno coreano busca hacer participar más a la ciudadanía del proceso de toma de decisiones gubernamentales, recibiendo sugerencias y reclamos, permitiendo también la consulta de una amplia gama de información administrativa en línea.
- 4) Un sistema seguro y a prueba de errores: El centro integrado del gobierno gestiona globalmente todos las plataformas de información, lo que incrementa su capacidad para responder a los errores del sistema y las amenazas de seguridad.

- 5) El "BPS On-nara": Se trata de un nuevo proceso de gestión empresarial que se basa en el manejo, registro y gestión de todos los procedimientos de trabajo de la administración pública de manera estandarizada y en línea. Las empresas y entidades de gobierno se clasifican de acuerdo sus funciones y objetivos, la creación de documentos y procedimientos de trabajo son uniformes y todos los procesos de toma de decisiones se registran para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública.

EXPEDIENTE N° 19.112
/eeb.-