

Al contestar refiérase
al oficio N° **17827**

8 de diciembre del 2023
DFOE-IAF-0457

Señora:
Nancy Vílchez Obando
Jefa de Área
Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA
COMISIONECONOMICOS@asamblea.go.cr.

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para la promoción responsable de la inteligencia artificial en Costa Rica*”, tramitado actualmente bajo el expediente n.º 23.919

Se atiende su oficio AL-CPE-CTE-0194-2023 del 25 de octubre de 2023, mediante el cual solicita la opinión de la Contraloría General de la República, sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para la promoción responsable de la inteligencia artificial en Costa Rica*”, tramitado actualmente bajo el expediente n.º 23.919.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto de ley tiene como objeto la promoción del uso, investigación, diseño, desarrollo, despliegue, utilización, implementación y aplicación de la inteligencia artificial (IA) en Costa Rica, de conformidad con los principios de la ética, la responsabilidad, dignidad humana, igualdad, equidad y la transparencia, a fin de impulsar el desarrollo de capacidades apoyadas en estas nuevas tecnologías. Esto, con el fin de tutelar los derechos de las personas, frente a la innovación tecnológica y contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales, laborales, económicas, ambientales, productivas y humanas del país.

DFOE-IAF-0457

2

8 de diciembre del 2023

En ese sentido, el proyecto pretende fomentar el uso responsable de la inteligencia artificial y establecer una orientación normativa para la investigación, desarrollo, operación, diseño, uso, despliegue, y aplicación, para asegurar que las personas adopten esta tecnología moderna de forma responsable y así evitar efectos contraproducentes al desarrollo humano, al estar condicionadas por un marco normativo, que descansa en principios éticos y científicos, así como en límites o parámetros intrínsecos a este fenómeno tecnológico.

Entre sus principales propuestas, se nombra al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Telecomunicaciones (Micitt), como el órgano rector de la inteligencia artificial en Costa Rica y se le asignan competencias para dictar la política pública en esta materia. Finalmente, se establece una Comisión interinstitucional como órgano adscrito al Micitt, así como un comité ético, técnico y científico para promover, facilitar y desarrollar la IA.

II.OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

En primer término, procede indicar que el análisis del Órgano Contralor se hace en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos de otra naturaleza contenidos en el articulado del citado proyecto que se apartan a esa premisa, no son abordados considerando que por su especialidad le corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio, conforme a las facultades que son asignadas por el ordenamiento jurídico.

a) Aspectos Generales

Según lo expuesto en la iniciativa de este proyecto de ley, las tecnologías emergentes y en particular la inteligencia artificial (IA) tienen alto potencial disruptivo para cambiar la manera en que las administraciones públicas enfrentan la era digital. El sector público puede potenciar su capacidad para lograr impactos sociales, económicos y ambientales en beneficio de la ciudadanía, siempre y cuando la IA se implemente de manera responsable, ética y estratégica.

Es por ello que este Órgano Contralor, en primera instancia, subraya la importancia de definir los conceptos esenciales para entender la inteligencia artificial (IA), destacando la relevancia de abordar las características de los sistemas de IA con su importancia centralizada en la ética y así adoptar las definiciones de organizaciones internacionales líderes en la formulación de normativas semejantes.

En este sentido, se sugiere revalorar la definición de "Inteligencia Artificial" para que dicho concepto se encuentre alineado con las definiciones proporcionadas por

DFOE-IAF-0457

3

8 de diciembre del 2023

entidades tales como el Parlamento Europeo¹ y la OCDE². Además, es recomendable revisar todos los conceptos incluidos en este proyecto bajo ese mismo enfoque, asegurándose de que el marco teórico sea robusto y adecuado para respaldar los aspectos tratados en la iniciativa.

A la vez, se sugiere a los legisladores considerar que actualmente en la corriente legislativa, se encuentra el proyecto de ley n.º 23.771, denominado “*Ley de regulación de la inteligencia artificial en Costa Rica*”, esto a efectos de proceder con un análisis y valoración integral de los proyectos que se encuentran interrelacionados en la materia, a efectos de cohesionar esfuerzos y lograr el fin pretendido, así como evitar la aprobación de reformas legales, que puedan resultar contradictorias o hasta antagónicas.

Ahora bien, dentro de estos aspectos generales en la temática de la IA conviene señalar a la Asamblea Legislativa, sobre ciertas actuaciones que podrían estar relacionadas con esta iniciativa. Es importante valorar una integración de este proyecto de Ley respecto de otras estrategias y planes nacionales, los cuales consideran dentro de sus temáticas aspectos vinculados a transformación digital o Inteligencia Artificial. En ese sentido, se citan ejemplos tales como:

- El Convenio de Costa Rica con la UNESCO para elaborar y desarrollar una política nacional y una estrategia de IA, de acuerdo con la “*Recomendación sobre la ética en la inteligencia artificial*” de UNESCO, apoyada también por la Cooperación Andina de Fomento (CAF).
- La Estrategia de Transformación Digital 2023-2027³, la cual fomenta el uso, fortalecimiento e implementación de soluciones tecnológicas a partir de la aplicación de la IA en el sector público.
- El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2027⁴, que destaca en su área temática de tecnologías digitales e inteligencia artificial y el cómo se quiere impactar en estas dos áreas por medio de intervenciones públicas relacionadas con talento humano, generación del conocimiento e innovación transformadora.

Por lo tanto, considera este Órgano Contralor que es relevante que existan los canales de coordinación y colaboración entre el rector en esta materia (Micitt) y la

¹ Parlamento Europeo. Artificial intelligence act (EU legislation in progress). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf)

² OCDE. OECD AI principles overview. OECD.AI. <https://oecd.ai/en/ai-principles>

³ Estrategia de Transformación Digital (Micitt). Link: <https://www.micitt.go.cr/gobernanza-digital-2/>

⁴ PNCTI (Micitt). Link: https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/planes_estrategias/Plan_Nacional_Ciencia_Tecnologia_Innovacion_2022-2027.pdf

DFOE-IAF-0457

4

8 de diciembre del 2023

Asamblea Legislativa, que les permita fortalecer las labores de construcción legislativa que les atañen, lograr la integración de la política pública con la propuesta y como fin último, garantizar los fines pretendidos en el presente proyecto de Ley.

b) Estructura propuesta y existente

El proyecto de ley pretende la creación de las siguientes figuras, con el propósito de articular los objetivos de la propuesta legislativa:

- Se crea una Comisión Interinstitucional para el Desarrollo de la Inteligencia Artificial, con el propósito de promover, facilitar y desarrollar con la participación de diferentes entidades y organizaciones del sector público y privado, los procesos de inteligencia artificial en Costa Rica. Esta Comisión estará adscrita al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) y será el órgano competente para ejercer de forma exclusiva las funciones y atribuciones que le otorga esta ley.
- Se crea un Comité de asesoría ético, técnico y científico, siendo el órgano que examinará y recomendará los programas, proyectos, planes o actividades, así como la normativa que proponga la Comisión, para ser aplicada en los procesos y actividades de IA.

Al respecto, es importante indicar que el crecimiento desordenado y diversificado del aparato público -atomización orgánica y funcional- sin una visión coherente, clara y estratégica; produce un panorama institucional complejo que dificulta la optimización en el uso de los recursos públicos, la coordinación, la planificación y la ejecución de las políticas estatales, así como la articulación y puesta en funcionamiento de los esquemas de responsabilidades y el principio de seguridad jurídica.

Este crecimiento del aparato estatal se enmarca dentro de una serie de iniciativas ya preexistentes en aras de la transformación digital del sector público, entendido esto como el proceso de cambio en la gestión que integra la estrategia institucional, la cultura, las habilidades y las tecnologías de información. Al respecto, el Órgano Contralor ha señalado que *“la planificación sistémica y prospectiva de la transformación digital representa una oportunidad para el sector público de efectuar cambios en la manera de programar y diseñar la política pública en dicha materia, con el fin de generar una mejora significativa en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos y consecuentemente en el valor que reciben.”*⁵

⁵ Informe N° DFOE-CAP-IAD-00004-2023 del 7 de agosto, 2023.

DFOE-IAF-0457

5

8 de diciembre del 2023

Es debido a la relación directa de la presente iniciativa con el tema de transformación digital, y, específicamente, al tema de capacidad y estructura, que se considera importante abordar esta propuesta desde una visión prospectiva y sistémica de la política pública, en donde se incorpore un análisis del entorno y las diferentes estructuras preexistentes, así como sus posibles implicaciones, escenarios futuros y la identificación de los riesgos e impacto que podrían repercutir en la adecuada implementación de este expediente legislativo.

En línea con lo anterior, y a manera de ejemplo, con la Ley n.º 9943 se dispuso la creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, como el órgano encargado de implementar y ejecutar los servicios y los proyectos transversales o estratégicos para las instituciones de la Administración Pública en materia de gobierno digital, con el fin de proveer a la ciudadanía un acceso simple, ágil, seguro y transparente a los servicios que ofrecen las instituciones.

No obstante, pese a que la Agencia Nacional de Gobierno Digital busca generar propuestas para el desarrollo de los proyectos y servicios transversales o estratégicos en temas de gobierno digital y alinear la política pública en esta materia, no se observa una integración de este órgano con el proyecto de ley consultado, lo cual podría derivar en una duplicidad de competencias, o al menos se debería considerar la debida coordinación con las nuevas figuras propuestas en esta iniciativa legal, ya que como se expuso, la IA posee una relación directa con gobierno digital.

A la vez, es importante considerar para efectos de este proyecto, que a pesar de que en el 2021 se aprobó la ley de creación de dicha agencia a cargo del Micitt, a la fecha no se ha elaborado el Reglamento que permita el funcionamiento de este órgano de alta relevancia en materia de gobierno digital, lo cual impide el traslado de los proyectos para que sean ejecutados y administrados por este órgano.⁶

Otro ejemplo de esta problemática de desarticulación y creación de estructuras, sin contar con un análisis técnico que sustente la viabilidad y conveniencia de estas, es la Agencia Espacial Costarricense, la cual se creó mediante la Ley n.º 9960; sin embargo, actualmente se encuentra el proyecto de ley n.º 23.815 en la corriente legislativa, denominado "*Ley para la derogatoria de la Agencia Espacial*" que busca su eliminación, ya que no existió presupuesto para su operación y tampoco se llegó a constituir su estructura organizacional.

En línea con lo anterior, el Órgano Contralor en el documento denominado "*Recursos asignados al Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y*

⁶ Informe N° DFOE-CAP-IAD-00004-2023 del 7 de agosto, 2023.

DFOE-IAF-0457

6

8 de diciembre del 2023

*Telecomunicaciones (Micitt) en el Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2024*⁷, planteó retos importantes sobre la capacidad del Micitt, para poder abordar estos temas en un entorno cada vez más digitalizado. Por lo tanto, se deben considerar estos retos de falta de capacidad, de frente a las nuevas funciones y estructuras que se plantean en dicha iniciativa a este Ministerio, y a la vez poder asegurar de esta manera que el Estado cuente con la capacidad de garantizar la sostenibilidad de su funcionamiento.

Es oportuno que la Asamblea Legislativa considere también lo dispuesto en la “*Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación*”, Ley n.º 9971, en tanto, se observan múltiples duplicidades entre lo pretendido con el presente proyecto de ley con lo que ya se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico, ejemplo de esto es lo normado respecto a los objetivos específicos para el desarrollo científico y tecnológico, los deberes del Estado para fomentar la ciencia, la tecnología y la innovación; lo referente al marco del plan nacional de desarrollo, entre otros.

Asimismo, es importante aclarar que la debida articulación y depuración del ordenamiento jurídico respecto de lo que se pretende regular con esta iniciativa de ley, debe considerar que también existe regulación de orden infralegal, que las personas legisladoras podrían valorar integrar a la propuesta. A manera de ejemplo, se cita el Decreto Ejecutivo n.º 41.248, denominado “*Creación de la Comisión de alto nivel de Gobierno Digital del Bicentenario*”. Esta comisión se crea como un ente asesor, para el desarrollo de la estrategia nacional orientada a la implementación de la política pública en gobierno digital, y tiene como objetivo principal recomendar las acciones que potencien el uso de las tecnologías digitales para mejorar el funcionamiento del Sector Público Costarricense; por lo que podrían existir competencias contrapuestas con la presente iniciativa, que, de no aclararse debidamente en el texto, podría causar inseguridad jurídica para los operadores de la ley.

En este orden de ideas, se reitera que el análisis de este proyecto de ley debe plantearse desde una perspectiva amplia, estratégica y prospectiva, y no limitar la discusión a la creación de nuevas estructuras y la asignación de nuevas funciones al Micitt. Esto es importante, por cuanto - tal y como lo ha señalado este Órgano Contralor en múltiples ocasiones - un buen diseño institucional⁸ permite incrementar la seguridad jurídica, maximizar la eficiencia de la gestión pública, evita la existencia de organizaciones

⁷ Monitoreo CGR. DFOE-CAP-MTR-00003-2023

⁸ Véase Memoria Anual de la CGR de 2011 y oficios: DFOE-LOC-0771 del 14 de setiembre, 2021, DFOE-CAP-3443 del 16 de noviembre, 2022 y DFOE-FIP-OS-00003-2022 del 5 de mayo, 2022.

DFOE-IAF-0457

7

8 de diciembre del 2023

sin razón de ser y crea las condiciones necesarias para la transparencia y la participación ciudadana.

De tal forma, se insta a valorar si la propuesta en el proyecto de ley es la mejor en términos de agilidad, simplicidad y costos, para atender la problemática que se pretende solucionar y asegurar la mejor satisfacción del interés público. Se recomienda al legislador tomar en cuenta que ya existe un marco jurídico que regula aspectos que se incorporan en el proyecto de ley, por lo que podrían generarse duplicidades, administraciones paralelas e incluso competencias legales contrapuestas, que vendrían a entorpecer el objetivo que se busca con la iniciativa.

c) Funciones asignadas a la Contraloría General de la República

Analizado el régimen general propuesto para los proyectos de IA declarados de interés público y conforme a los principios de rendición de cuentas y transparencia, se observa que el proyecto de ley establece la remisión de diferentes informes al Órgano Contralor, tal como puede constar en los artículos 9 y 27 del proyecto de ley.

Sobre dichos informes, resulta pertinente señalar que la Contraloría General ejecuta funciones de fiscalización superior, por lo que no es procedente la labor que se pretende atribuir, siendo indispensable que se analicen las responsabilidades tanto de la Administración Activa, del rector en esta materia, así como del Órgano Contralor; de manera que no se desvirtúe su funcionamiento conforme a las competencias constitucionales y legales respectivas, y que todas las funciones que se asignen coincidan con el marco de competencias respectivo.

En línea con lo señalado, en la propuesta legislativa se asigna al Micitt como el órgano rector de la inteligencia artificial en Costa Rica y encargado de dictar la política pública en esta materia. Por lo tanto, el envío de los informes de IA al Órgano Contralor, podría generar un involucramiento activo por parte de la CGR en la materia, lo cual no sería afín a la función del control externo que esta institución realiza y por el contrario, se estaría invadiendo competencias asignadas a los órganos rectores por su especialidad.

En ese sentido, se recuerda que la Contraloría General cuenta con un marco normativo que lo faculta para emitir, dentro del ámbito de su competencia, disposiciones, normas, políticas, directrices, instrucciones y órdenes, todas ellas de acatamiento obligatorio por parte de las instituciones públicas. Por lo que se sugiere revisar el articulado propuesto, ya que podría resultar innecesario, y más bien se corre el riesgo de que se generen normas atípicas o disgregadas, que comprometan la independencia dada por mandato constitucional y legal a esta Entidad de Fiscalización Superior.

d) Alianzas Público-Privadas (APP)

La iniciativa legislativa regula contratos de alianzas público-privadas para el intercambio de información, conocimiento, desarrollo de obras, actividades, infraestructura, y proyectos, en áreas estratégicas para el país, en áreas del ambiente, turismo, educación, salud, capacidad computacional, o las que determine las municipalidades o las instituciones públicas, sobre el desarrollo de los procesos de inteligencia artificial.

Al respecto, tal y como este Órgano Contralor lo ha señalado en otras oportunidades⁹, no cualquier iniciativa reúne las condiciones para materializarse en una relación APP. Además, las Administraciones deben reunir las condiciones técnicas y contar con los estudios financieros adecuados para aceptar una propuesta de esa naturaleza, imponiéndose en cada caso el requerimiento de documentar un minucioso análisis de las ventajas de la aplicación de la figura, lo cual debe acreditarse mediante un acto con la motivación correspondiente.

Es debido a la complejidad del diseño de las APP, y en general a la estructuración de la figura, que se requiere de un conocimiento o apoyo especializado, por lo que la Administración debe contar con un bagaje necesario para que de forma robusta encare el proyecto que pretende desarrollar mediante este tipo de alianzas. Al respecto, sobre las APP el Órgano Contralor ha señalado que:

“Las Administraciones requieren contar con la debida ponderación de los riesgos y potenciales aspectos adversos del negocio para gestionarlos, así como analizar las ganancias o beneficios que motivan la selección de esta modalidad de negocio. Además se debe ponderar la condición financiera para garantizar que el negocio es favorable para el interés público y para el privado que desea participar. A partir de ello, se podrán elaborar los indicadores de desempeño que permitan medir la adecuada ejecución del proyecto. Por último, es esencial que se cuente con la supervisión del proyecto efectiva, la cual debe realizar la Administración, siendo que es ella la que determinó los aspectos requeridos para el proyecto. Si esa supervisión se espera realizarla de manera indirecta al contratar a un tercero que la asuma, no debe perder de vista la Administración que dichas contrataciones no la relevan de su responsabilidad en la correcta supervisión del proyecto, como garantía que el objeto que se recibirá, es el adecuado para la satisfacción del interés público.”¹⁰ (Se agregó el destacado).

⁹ DCA-2692 (11351) del 23 de julio, 2020

¹⁰ DCA-2692 (11351) del 23 de julio, 2020

DFOE-IAF-0457

9

8 de diciembre del 2023

Interesa hacer referencia a lo señalado también por la Contraloría General sobre dichas alianzas y los riesgos que estas conllevan, mismos que deben gestionarse en caso de ser implementadas, a fin de procurar mayor integridad en la Administración Pública. Así, en el acápite de Opiniones y Sugestiones de la Memoria Anual de la Contraloría General de la República, 2019 se advierte que:

“...independientemente del grado en que la gestión pública se abra a eventuales alianzas con el sector privado o incluso la participación activa e íntegra del sector privado en la gestión pública, **la responsabilidad final por la toma de decisiones, así como la vigilancia y el control, no pueden salir de la esfera pública.** (...) Esto implica que la contraparte pública debe garantizar la máxima independencia, objetividad y transparencia en el acto administrativo que implica una decisión pública, lo cual, bajo el marco constitucional y legal en el país también debe ser razonado y proporcionado. En segundo lugar, **se debe (sic) establecer un estricto control sobre los intereses privados a la hora de transar con el sector público, con el fin de que no exista un conflicto que pudiera afectar la mejor decisión para la sociedad.** (...) En tercer lugar, **se requiere de un reforzamiento y la respectiva vigilancia en la gestión de procesos públicos críticos que son susceptibles de corrupción** por su estrecha relación con intereses privados, como la contratación administrativa, principalmente en cuanto a la evaluación ex ante durante las fases de planificación y preinversión de los proyectos de obra pública, así como el otorgamiento de permisos, patentes y otras autorizaciones a cargo de las instituciones públicas.”¹¹ (se agregó el destacado)

De ahí la necesidad de analizar la presente iniciativa legislativa de frente a los riesgos que ello conlleva, además de tomar en cuenta la normativa ya establecida para la aplicación de las Alianzas Público Privadas, y en procura del logro de los objetivos de interés público perseguidos, en tanto, el objeto de esta iniciativa de ley está enfocada en la promoción del uso, la investigación, el diseño, el desarrollo, el despliegue, la utilización, la implementación y la aplicación de la inteligencia artificial en Costa Rica.

Siendo que el tema de las Alianzas Pública Privadas es bastante especializado, como bien se expuso, con normativa previamente establecida y con grandes implicaciones para la Administración Pública, resulta pertinente, por lo tanto, que el legislador determine si es la figura que mejor coadyuva a cumplir los fines que se exponen en la presente iniciativa, o si se aparta del objetivo principal del proyecto, que es la regulación de la IA en Costa Rica.

¹¹ DJ-1676-2021 (16714) del 28 de octubre, 2021

DFOE-IAF-0457

10

8 de diciembre del 2023

e) Viabilidad financiera de la propuesta

Sobre la viabilidad financiera de la propuesta, resulta fundamental señalar que es indispensable contar con los análisis que permitan asegurar el financiamiento de la actividad de todo órgano que se constituya de frente a sus particularidades y funciones asignadas, de manera que se creen fuentes viables bajo principios de sostenibilidad fiscal, de eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos.

Considerando que en la iniciativa se proponen incentivos, beneficios, habilitación de recursos, entre otros, es indispensable disponer de análisis financieros, técnicos y legales que le permitan al legislador tomar sus decisiones con base en elementos objetivos de discusión, tales como datos y estimaciones sobre los efectos e impactos en las finanzas públicas, producto de las medidas pretendidas.

En ese sentido, es importante determinar la existencia de recursos para el financiamiento de la propuesta legislativa y los posibles efectos financieros en las instituciones, fondos y sistemas respecto a los mecanismos que les correspondan para contribuir con el desarrollo de la IA, tomando en consideración los compromisos presupuestarios institucionales y los principios presupuestarios, en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, n.º 9371 y el resto del ordenamiento jurídico vigente.

Específicamente, sobre la institución rectora en IA (Micitt) que se propone en la iniciativa, resulta de importancia indicar que, sobre los recursos asignados mediante el proyecto de presupuesto 2024 al Micitt, se refleja un aumento del 51,8% para el 2024, en comparación con el proyecto de ley 2023. Sin embargo, su representación dentro del Presupuesto Nacional no alcanza el 1,0%. Esta situación plantea desafíos para el cumplimiento de sus funciones, que son cruciales para el desarrollo tecnológico y la ciberseguridad del país.¹² Siendo por ejemplo que la mayoría del presupuesto se limita, principalmente, a la intervención pública en capacitación y remuneraciones.

Lo anterior, resulta importante de frente a las nuevas funciones que se pretenden otorgar al Micitt y la nueva estructura organizativa que se busca integrar a este ministerio, de cara a la capacidad de gestión y financiera de dicha institución. Es así como se debe reiterar el ejemplo de la Agencia Nacional de Gobierno Digital (ANGD) como órgano adscrito al Micitt, tal cual como se pretende con la comisión interinstitucional en el presente proyecto.

¹² Monitoreo CGR. DFOE-CAP-MTR-00003-2023 del 27 de setiembre, 2023.

DFOE-IAF-0457

11

8 de diciembre del 2023

Esta ANGD no se encuentra en funcionamiento pese a que la Ley para su creación se aprobó en 2021, esto debido a la ausencia de oficialización de su reglamento. En consecuencia, se exponen y plantean retos importantes a la capacidad del Micitt para abordar nuevos temas, en un entorno cada vez más fragmentado organizacionalmente y sin una visión integral de los diferentes proyectos y retos país, de frente a una escasez de recursos públicos.

En esa línea, resulta oportuno indicar que la Contraloría General ha señalado en reiteradas ocasiones¹³ que la sostenibilidad fiscal del país se enmarca en un concepto de Hacienda Pública comprensivo de todo el aparato estatal, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, en la cual se regulan los principios de sostenibilidad, transparencia y plurianualidad. Por ello, se considera importante abrir espacios de discusión en procura de promover una gestión financiera pública integrada que contribuya con el aumento en la eficiencia de la prestación de los servicios, una mayor suficiencia y flexibilidad en el uso de los recursos, mejorar la trazabilidad de la información y la sostenibilidad financiera.¹⁴

Además de lo expuesto, el presente proyecto de ley busca que el Estado, respecto de la Infraestructura digital, ciudades y comunidades seguras y sostenibles, a través del Poder Ejecutivo, incluya dentro de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, recursos públicos con carácter prioritario, destinados a los proyectos de inteligencia artificial.

Puntualmente, sobre lo señalado en el párrafo anterior, conviene aclarar a qué se refiere el legislador “*con recursos públicos de carácter prioritario*”, con el objetivo de generar seguridad jurídica y tener presente el nivel de priorización que se solicita de frente a otras necesidades o erogaciones que pueda tener la Administración Pública sobre su gestión presupuestaria. Esto resulta relevante ya que dichas consideraciones inciden e impactan la sostenibilidad financiera y fiscal del sector público, así como su correcta presupuestación por parte del Micitt.

Finalmente, el proyecto señala que el Estado, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, fomentará el desarrollo de la inteligencia artificial en los programas de agricultura, para lo cual otorgará incentivos para la digitalización de dichas actividades a los agricultores. Al respecto, conviene aclarar el tipo de incentivos a los cuales hace referencia el legislador, manteniendo el objetivo de generar claridad sobre si esto podría generar alguna erogación pública.

¹³ Ver oficios N° DFOE-FIP-0134 16 de mayo, 2022 y DFOE-CAP-2455 del 11 de octubre, 2022.

¹⁴ Informe DFOE-FIP-OS-00003-2022 de mayo, 2022.

DFOE-IAF-0457

12

8 de diciembre del 2023

f) Mecanismos de control y rendición de cuentas sobre los recursos de origen público y la debida tutela del Estado

En el proyecto de ley se presenta una habilitación de financiamiento de la inteligencia artificial al Micitt, el cual podrá recibir fondos, donaciones, y transferencias de instituciones públicas y organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, así como recursos y transferencias del presupuesto ordinario y extraordinario de la República.

En esta línea, se describe en el artículo 8 de la iniciativa que la comisión Interinstitucional para el Desarrollo de la Inteligencia Artificial, podrá celebrar convenios institucionales y con personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para la investigación, desarrollo, utilización y despliegue de la inteligencia artificial.

Asimismo, en el artículo 24 se autoriza a todas las instituciones de la Administración Pública central y descentralizada, a celebrar convenios interinstitucionales y de cooperación con organizaciones no gubernamentales, personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con el propósito de desarrollar, fomentar y realizar actividades de promoción, investigación y publicidad sobre inteligencia artificial, en cumplimiento con las disposiciones de ley.

Además, en el artículo 27 sobre la explicabilidad en el uso de la información, se menciona que las instituciones públicas, así como las personas físicas y jurídicas que reciban fondos públicos, están en la obligación de comunicar, informar y rendir cuentas a las personas con un interés legítimo y directo, sobre el diseño, desarrollo, uso, implementación o funcionamiento de las tecnologías de la inteligencia artificial.

Sobre el articulado expuesto, se sugiere al legislador, aclarar de forma específica si las instituciones públicas objeto del presente proyecto de ley, se encuentran habilitadas mediante los convenios con personas físicas y jurídicas descritos en el artículo 8 y 24 de la propuesta, para realizar transferencias de recursos públicos a sujetos privados. Lo anterior, considerando lo expuesto por el artículo 27 en donde a partir de la rendición de cuentas, se expone la posibilidad de que las instituciones públicas, así como personas físicas y jurídicas, podrían recibir fondos públicos para el diseño, desarrollo, uso, implementación o funcionamiento de la IA.

Siendo así, la propuesta legislativa bajo análisis contemplaría la posibilidad de que instituciones públicas brinden contribuciones a favor de personas físicas y jurídicas, y, considerando que las mismas pueden corresponder al giro de recursos provenientes del

DFOE-IAF-0457

13

8 de diciembre del 2023

erario público, el Órgano Contralor ha señalado en otras ocasiones¹⁵ que deviene indispensable que el marco normativo que se está planteando defina y establezca los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Lo anterior, para asegurar el adecuado manejo de los fondos de origen público que se le estaría otorgando a dichas personas para el fomento de la inteligencia artificial; aspectos que -de lo contrario- estarían siendo omitidos, y en ese sentido se hace un llamado al legislador para que en el articulado del proyecto de ley se definan e incorporen las responsabilidades atribuibles a cada uno de los sujetos que participen en ese tipo de aportes de origen público.

III. CONCLUSIONES

Las observaciones antes señaladas tienen el propósito de que sean consideradas por la Asamblea Legislativa en el análisis de aspectos relevantes para su consecución. Sin embargo, resulta meritorio delimitar el alcance del ámbito pretendido, considerando la temática de fondo así como las competencias legales de los actores involucrados; con la finalidad de evitar una debilidad estructural de la norma y consecuentemente de su eficacia.

Además, es relevante señalar que la propuesta de ley sobre el tema de Inteligencia Artificial aborda el gran desafío de regular un ámbito intrínsecamente complicado: una innovación que trasciende fronteras y permea todas las esferas de la sociedad que además evoluciona de forma tan rápida, que una ley tiene el riesgo de quedar desactualizada de forma rápida. Por ende, es esencial fomentar un diálogo multidisciplinario y pluralista entre diversas partes interesadas sobre cuestiones éticas relacionadas con los sistemas de Inteligencia Artificial. El enfoque de la propuesta por lo tanto, debe promover el acceso equitativo a los avances y conocimientos en este campo que se encuentra en constante desarrollo, así como el aprovechamiento compartido de los beneficios, siempre con un enfoque ético en su uso y considerando su impacto en los derechos y la privacidad de las personas.

Asimismo, propiamente sobre lo regulado, resulta imperioso que el legislador pondere la proporcionalidad entre las nuevas funciones asignadas y los distintos actores del proyecto, con la finalidad de que estas guarden proporción con los fines perseguidos, sus competencias así como que el medio escogido para alcanzarlos resulte el idóneo. Esto, para promover la toma de decisiones efectivas e integrales sobre las acciones

¹⁵ DFOE-BIS-0364 (07688) del 12 de junio de 2023.

DFOE-IAF-0457

14

8 de diciembre del 2023

necesarias para lograr los objetivos planteados, procurando evitar duplicidades, dentro de un marco de control y logrando el mayor aprovechamiento de los recursos públicos.

Finalmente, resulta importante determinar la existencia de recursos para el financiamiento de la propuesta legislativa y los posibles efectos financieros en las instituciones respecto a los actores que les correspondan contribuir con el desarrollo de la IA, tomando en consideración los compromisos presupuestarios institucionales y los principios presupuestarios.

De conformidad con lo expuesto en el presente oficio, se dejan así rendidas las observaciones consideradas pertinentes por parte de la Contraloría General.

Atentamente,

Daniel Sáenz Quesada
Gerente de área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador asociado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AML/MSMG/JER/JMS/mzl

Ce: Despacho Contralor | CGR
G-2023000812-3
Expediente: CGR-PLY-2023006711

NI: 24282-2023