

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA SOBRE LAS POSIBLES VIOLACIONES  
POR PARTE DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA AL DERECHO A LA INTIMIDAD  
DE LAS PERSONAS, RESPECTO A LA OBTENCIÓN Y MANEJO DE SUS DATOS  
PERSONALES (UNIDAD PRESIDENCIAL DE ANÁLISIS DE DATOS) EXPEDIENTE**

**N°21.818**

**INFORME DE MAYORÍA**

**29 DE ABRIL DEL 2020**

**TERCER LEGISLATURA**

(Del 1º de mayo del 2020 al 30 de abril del 2021)

**SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS**

**DEL 1º DE DICIEMBRE DE 2020 AL 30 DE ABRIL DE 2021**

Tabla de contenido

<b>Presentación general .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>Marco jurídico que respalda la creación de la Comisión Legislativa y la potestad investigadora que tienen las y los Señores Diputados .....</b>	<b>5</b>
<b>Marco General.....</b>	<b>9</b>
<b>Objetivos e integración de la Comisión Especial .....</b>	<b>9</b>
<b>Resumen de las comparecencias recibidas en el seno de la Comisión Investigadora.....</b>	<b>10</b>
<b>Sobre el fondo .....</b>	<b>53</b>
<b>El marco legal existente para el uso de datos personales.....</b>	<b>53</b>
<b>Irregularidades en la creación del decreto UPAD .....</b>	<b>64</b>
<b>El proceso de creación de la UPAD.....</b>	<b>68</b>
<b>Objeciones técnicas de MIDEPLAN.....</b>	<b>73</b>
<b>El proceso de solicitud de datos por parte de los miembros de la UPAD .....</b>	<b>78</b>
<b>La seguridad en la recepción y utilización de los datos obtenidos por la UPAD, así como el resguardo, manipulación y eliminación de datos sensibles .....</b>	<b>81</b>
<b>Disposiciones finales.....</b>	<b>86</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>86</b>
El uso correcto de datos para orientar las políticas públicas del Estado .....	86
El funcionamiento de una unidad de facto en la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia para la recolección y utilización de datos personales ..	89
Las irregularidades en la creación del decreto UPAD .....	95
Sobre la violación al deber “in vigilando” e “in eligiendo” de altos jefes de la Administración Pública en el nombramiento de funcionarios y la creación de la UPAD .....	97
La falta de seguridad en el manejo de datos personales por parte de funcionarios de la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia .....	98
Sobre la negligencia de la PRODHAB en la protección de datos personales .....	99
La urgente necesidad de actualizar la legislación en materia de protección y uso de datos personales .....	104
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>106</b>
AL PLENARIO LEGISLATIVO.....	106
AL MINISTERIO PÚBLICO .....	106

## Expediente 21.818

A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .....	108
A LA PROCURADURÍA DE LA ÉTICA.....	109
A LA FISCALÍA DEL COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS.....	109
A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA .....	109
A LA AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS HABITANTES .....	110
AL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA...	111
AL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO .....	111
AL SISTEMA DE ESTADÍSTICA NACIONAL.....	111
A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN GENERAL.....	111

## **Presentación general**

### **Introducción**

Los Diputados y Diputadas integrantes de esta Comisión Especial Investigadora, suscribimos el presente informe luego de realizar el análisis de la normativa vigente, la información que trascendió en prensa, documentación y comparecencias recibidas en el marco de la Comisión Especial Investigadora sobre las posibles violaciones por parte del Gobierno de la República al derecho a la intimidad de las personas, respecto a la obtención y manejo de sus datos personales (Unidad Presidencial De Análisis De Datos) Expediente N.º 21.818, creada mediante moción aprobada en Sesión Plenaria Ordinaria N.º 140, la cual se llevó a cabo el lunes 24 de febrero de 2020.

Dentro de la moción<sup>1</sup> aprobada se establecieron como motivos para la apertura de la investigación:

- “1. Que recientemente se revelaron graves hechos que demuestran la existencia de una oficina bajo el mando directo del Presidente de la República, encargada de obtener datos de los habitantes, incluso los confidenciales, para gestionar la acción política del Gobierno.

---

<sup>1</sup> Páginas 26 y 27 del Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria N.º 140, del lunes 24 de febrero de 2020.

## Expediente 21.818

2. Que la Constitución Política de Costa Rica<sup>2</sup> en su artículo 24 garantiza el derecho a la intimidad y el secreto de las comunicaciones.
3. Que es ilícito la vulneración al derecho a la intimidad y las comunicaciones de las y los habitantes, si no es por autorización expresa de la persona, por orden de un juez o en caso específicos por la Administración Pública en los casos previstos en la legislación.
4. Que el decreto de creación de la Unidad de Análisis de Datos sobrepasa los límites constitucionales y legales establecidos a la Administración para la obtención y manejo de datos sensibles y confidenciales.
5. Que se tienen fuertes indicios de que la Presidencia de la República ha obtenido y utilizado datos sin consentimiento de las y los habitantes, para los fines políticos del Gobierno, incluso desde antes de la promulgación del decreto que creó la Unidad de Análisis de Datos.
6. Que, a pesar de la derogatoria del decreto que crea la Unidad de Análisis de Datos producto de la enorme presión popular, es indispensable que esta Asamblea Legislativa investigue los alcances y posibles abusos cometidos por la Presidencia de la República contra los derechos a la

---

<sup>2</sup> Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política de Costa Rica. Sitio web: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC)

intimidad y secreto de las comunicaciones resguardados por la Constitución Política, así como por la Ley de protección a la persona frente al tratamiento de datos personales.

7. Que el artículo 121 inciso 23 de la Constitución Política en relación con el artículo 90 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, establece como atribución exclusiva y excluyente del Parlamento, nombrar comisiones de su seno para que investiguen asuntos que la Asamblea les encomiende, con amplia posibilidad de recabar pruebas y testimonios a fin de rendir un informe con recomendaciones a la Asamblea Legislativa para su consideración.”

Los resultados del trabajo de esta comisión se incorporan al Expediente N.º 21.818, mediante la presentación del informe final de la Comisión, el cual sometemos a conocimiento de los señores y señoras diputadas.

**Marco jurídico que respalda la creación de la Comisión Legislativa y la potestad investigadora que tienen las y los Señores Diputados**

Las comisiones especiales de la Asamblea Legislativa tienen la facultad de actuar como un órgano político representativo y constitucional. Las actuaciones de estas comisiones tienen potestad de generar consecuencias de índole político y de emitir recomendaciones que podrán ser insumos relevantes para las partes e instituciones que se relacionen con los hechos investigados.

La Constitución Política de la República de Costa Rica establece que:

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

[...]

23) Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.

Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla;

[...].”

Asimismo, la función investigadora y el control político que pueden desarrollar las comisiones investigadoras se fundamentan en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, que en su artículo 90 establece:

“ARTÍCULO 90.- Comisiones Especiales

Son Comisiones Especiales: Las referidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, las que actuarán conforme a las disposiciones de la Carta Magna, así como aquellas que nombre la Asamblea para el estudio de un asunto determinado o el cumplimiento de una misión.”

Respecto a los pedidos de información que realiza la comisión durante su labor y el requerimiento de funcionarios y particulares, los artículos 111 y 112 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dictan:

**“ARTÍCULO 111.- Solicitud de informes a las instituciones del Estado**

Las comisiones permanentes y especiales, por medio de sus presidentes, y los diputados, en forma personal, podrán solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado. Dichas solicitudes deberán ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos.

**ARTÍCULO 112.- Requerimiento de funcionarios y particulares:**

Corresponde al Presidente de la Comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia en la comisión se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados. Toda persona deberá asistir al ser convocada, salvo justa causa, y, en caso de renuencia, será conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado, y negarse a declarar en los casos en que así la faculte la Constitución o la ley, y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes. El Presidente de la Comisión tomará juramento a las personas que asistieren, conforme con el Código de Procedimientos Penales. En caso de que faltaren a la



verdad, se aplicarán las sanciones previstas en el Código Penal, de acuerdo con las disposiciones generales del Código de Procedimientos Penales.”

Asimismo, el voto de la Sala Constitucional N°4562-99 señala que:

“[...] La potestad de investigación legislativa, tiene como finalidad general, servir de instrumento a la Asamblea para que ejerza en forma más eficaz, las funciones que la propia Constitución le ha otorgado -entre ellas el control político-, cuando para ello, se requiere investigar un determinado asunto. Nótese que no se trata de un estudio, sino de una investigación propiamente, pues en el primer caso no estaríamos en presencia de las comisiones establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, sino del otro tipo de investigaciones especiales previstas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. En resumen, las comisiones de investigación derivan su potestad de la Constitución Política y pueden cumplir diversas funciones, entre las que destaca la de control político. Esta potestad de investigación está íntimamente relacionada con la naturaleza misma de las Comisiones, a la que dada la multiplicidad de objetos y funciones que cumplen esos órganos, es versátil, en el tanto cumplen diversas finalidades [...].

## Marco General

### Objetivos e integración de la Comisión Especial

Objetivo general de la Comisión:

Investigar la creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos, la obtención y uso de los datos personales de los habitantes de Costa Rica por parte del Gobierno de la República, particularmente por el Presidente de la República y su despacho, así como por el Ministerio de la Presidencia y las dependencias a su cargo, incluyendo toda la actividad realizada por esa Unidad y determinar las eventuales responsabilidades respecto a las actuaciones de las personas e instituciones que participaron en toda esa actividad.

La Comisión Investigadora está conformada de la siguiente manera:

**Tabla 1 Integrantes de la Comisión 21.818**

Diputado (a)	Partido	Puesto
Silvia Hernández Sánchez	Partido Liberación Nacional	Presidenta de la Comisión
Jonathan Prendas Rodríguez	B. Nueva República	Secretario de la Comisión
Ana Lucía Delgado Orozco	Partido Liberación Nacional	Integrante
Carolina Hidalgo Herrera	Partido Acción Ciudadana	Integrante
Pedro Muñoz Fonseca	Partido Unidad Social Cristiana	Integrante
Floria Segreda Sagot	Partido Restauración Nacional	Integrante
Dragos Dolanescu Valenciano	Partido Republicano Social Cristiano	Integrante

**Resumen de las comparencias recibidas en el seno de la Comisión Investigadora**

A lo largo de los 11 meses de trabajo de la Comisión Investigadora, comparecieron, por moción aprobada de manera unánime, ante ella para rendir testimonio bajo juramento las siguientes personas:

**Tabla 2 Comparencias de la Comisión 21.818**

Compareciente	Cargo	Fecha de comparencia en la Comisión	Declaración en la Comisión
Luis Román Hernández	Gerente de Modernización del Estado del Mideplan	4 de marzo, 2020	Declaró
Luis Daniel Soto Castro	Exviceministro de Planificación Nacional y Política Económica	4 de marzo, 2020	Se abstuvo
Felly Salas Hernández	Exjefa del despacho del Presidente de la República	10 de marzo, 2020	Se abstuvo
Juan Alfaro López	Exviceministro de Hacienda	10 de marzo, 2020	Declaró
Luis Eduardo Salazar Muñoz	Exasesor del Presidente de la República-Comisionado Presidencial para Asuntos de la Población LGBTI	11 de marzo, 2020	Se abstuvo
Catalina Crespo Sancho	Defensora de los Habitantes	15 de junio, 2020	Declaró
Álvaro Sánchez González Adalid Medrano Melara Arnoldo Segura Santisteban	Colegio de Abogados	22 de junio, 2020	Declararon

**Expediente 21.818**

Elizabeth Mora Elizondo	Directora de la PRODHAB	29 de junio, 2020	Declaró
Mauricio París Cruz	Abogado-ECIJA	30 de julio, 2020	Declararon
Esteban Jiménez Cabezas	Experto en Ciberseguridad		
Erikson Álvarez Calonge	Presidente Ejecutivo del SINIRUBE	5 de agosto, 2020	Declaró
Michael Soto Rojas	Ministerio de Seguridad Pública	12 de agosto, 2020	Declaró
Santiago Álvarez Ovares	Asesor del Despacho del Presidente de la República		Se abstuvo
Rubén Hernández Valle	Especialista en Derecho Constitucional.	26 de agosto, 2020	Declaró
Emilio Arias Rodríguez.	Expresidente ejecutivo IMAS	9 de septiembre, 2020	Declaró
María Fullmen Salazar.	Expresidenta ejecutiva IMAS		Se abstuvo
Daniel Soley Gutiérrez.	Asesor de Casa Presidencial		Declaró
Fred Montoya Rodríguez	Jefe del Departamentos de Leyes y Decretos de Casa Presidencial	23 de septiembre, 2020	Declaró
Rodolfo Piza Rocaford	Exministro de la Presidencia	5 de octubre, 2020	Declaró
Diego Fernández	Exconsejero Presidencial en Ciencia de Datos para la Política Pública	11 de noviembre, 2020	Se abstuvo
Alejandro Madrigal Rivas			Se abstuvo

## Expediente 21.818

Andrés Villalobos Villalobos	Ex Asesor y Analista de datos de la Presidencia Asesor y Analista de Datos en Casa Presidencial		Se abstuvo
María del Pilar Garrido Gonzalo	Ministra de Planificación	25 de noviembre, 2020	Declaró
Víctor Morales Mora	Diputado de la República Ex Ministro de la Presidencia	9 de diciembre, 2020	Declaró
Carlos Alvarado Quesada	Presidente de la República	10 de febrero, 2020	Declaró

Debe quedar constando en este informe que muchas de las personas involucradas directamente en la formación y funcionamiento de la UPAD se acogieron al derecho constitucional de no declarar, por lo que las conclusiones de esta Comisión se ven delimitadas por aquellos testigos que sí decidieron colaborar con el trabajo investigativo y por la prueba documental que los miembros de la Comisión pudieron obtener.

El 17 de febrero de 2020, el Poder Ejecutivo publicó el Decreto N°41996-MP-MIDEPLAN denominado Creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD), el cual generó una gran polémica y preocupación en toda la población, puesto que era evidente que su contenido no se apegaba a nuestro sistema de legislación vigente y que el método irrestricto para la obtención de datos sensibles de la ciudadanía en favor de esta unidad adscrita a la Presidencia de la República, representaba una seria amenaza al orden público y a los derechos fundamentales que nos asisten. Ante esta oportuna reacción

negativa de todos los sectores, exactamente el 21 de febrero de 2020, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de derogar el Decreto citado.

La Asamblea Legislativa, en ejercicio de sus facultades de control político sobre las actuaciones que puedan considerarse política o moralmente reprochables de otros Poderes, o Instituciones del Estado, dispuso la creación de la Comisión Especial UPAD, en donde, siete Diputados y Diputadas de distintas fracciones legislativas, nos hemos dedicado a investigar y a recibir las declaraciones de la gran mayoría de los funcionarios que participaron en el proceso de creación y redacción de este Decreto Ejecutivo, con el objetivo de establecer claramente las responsabilidades políticas de cada uno de ellos y determinar las modificaciones o adiciones legales que se requieren para fortalecer nuestro marco jurídico, y así evitar o minimizar el riesgo de que se violenten, nuevamente, los datos personales de toda la población en general.

### **Sesión N°1, del 03 de marzo de 2020.**

En la sesión inicial se aprobó de manera unánime la moción N°1-1 para establecer las tres etapas de trabajo mediante las cuales se desarrollará esta comisión, las cuales fueron: **I**-Recolección de información documental; **II**-Comparecencias, audiencias, deliberación y recaudo de prueba; y **III**-Elaboración del informe de investigación.

Por lo anterior, esta Comisión Investigadora se abocó a recibir los diferentes testimonios de las personas involucradas en el presente caso, las cuales se definieron mediante la moción N°3-1, que contempló la convocatoria de un grupo inicial de 22 comparecientes, incluido el señor Presidente Alvarado Quesada.

Asimismo, se aprobó la moción N°5-1, para solicitar una serie de documentos oficiales y copias certificadas, a todas las instituciones relacionados con la publicación del Decreto Ejecutivo N°41996-MP-MIDEPLAN, mediante el cual se creó la Unidad Presidencial de Análisis De Datos (UPAD), con el objetivo de que la Comisión cuente con los suficientes insumos para hacerle frente a las diferentes audiencias durante la investigación, de la misma forma, se aprobaron las mociones N°11-1 y N°13-1, dirigidas a todas las instituciones del sector público, con la finalidad de que cada una indique si recibió *“solicitudes de información para la transmisión y uso de datos de sus usuarios por parte de la Casa Presidencial, el Ministerio de la Presidencia y/o de la UPAD, sin importar la forma y medio de la solicitud”*, así como para que remitan *“copia certificada de solicitudes de información o bases de datos, por cualquier medio”* y *“copia certificada de entrega de información o base de datos, en caso de haberse hecho a cualquier institución pública o estatal”*.

**Sesión N°2, del 04 de marzo de 2020.**

Una vez aprobada la lista de los comparecientes, se recibió a los señores Luis Daniel Soto Castro, exviceministro de Planificación y a Luis Román Hernández, Gerente del Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

El señor Soto Castro informó sobre la renuncia que había presentado, el día antes de esta sesión, al señor Presidente de la República y, posteriormente, se abstuvo de declarar y de contestar cualquier pregunta; sin embargo, los miembros de la comisión de igual forma dejaron constancia de sus consultas, las cuales pretendían saber si alguien le dio la orden

## Expediente 21.818

de firmar este Decreto, si recibió algún tipo de presión o amenaza con el propósito de condicionar o modificar su criterio en relación a la UPAD, si tenía o no conocimiento del criterio negativo emitido, al respecto, por el área de Modernización del Estado de MIDEPLAN y si la ministra Garrido Gonzalo le informó que tendría que firmarlo.

Además, se le consultó la razón por la cual el Decreto se firmó el 14 de octubre de 2019, pero se publicó hasta el 17 de febrero del 2020, lo cual genera gran incertidumbre.

Respecto al señor Román Hernández, afirmó que este proceso *“definitivamente se hizo al margen del marco de la legalidad”*, puesto que implicaba un incremento en el gasto y existe un lineamiento que lo prohíbe, además, que la creación de esta unidad fue innecesaria, pues MIDEPLAN tiene competencias paralelas respecto al diagnóstico de la realidad nacional y el análisis de datos, que él, en su condición de Gerente del área de Modernización del Estado, avala el criterio técnico negativo emitido por el señor Jorge Ortega, Jefe de la Unidad de Reforma Institucional de dicha Cartera, que afirma además nunca tuvo conocimiento sobre la existencia del decreto final de creación de la UPAD, y que, finalmente, objeta y desconoce el hecho de haber quedado al margen de todo ese proceso.

Asimismo, confirmó que no existe ningún criterio técnico emitido por el exviceministro Soto Castro o por algún otro jerarca de MIDEPLAN, en donde conste que se apartan del criterio negativo del Departamento Técnico. Dejando en evidencia, además, que el considerando séptimo del decreto de creación de la UPAD era falso en cuanto a la aprobación del MIDEPLAN, esto ante una pregunta de la diputada presidenta de la comisión, doña Silvia Hernández Sánchez.



*“Presidenta:*

*Dicho eso, don Luis, el considerando número 7, que trae el Decreto final, el que se firma y se publica, que señala, que la propuesta remitida presentó todos los documentos solicitados en la normativa y los lineamientos generales, para reorganización administrativa, establecidos por Mideplan y este Ministerio aprobó la reorganización administrativa integral dentro de la estructura organizacional de la Presidencia de la República, cumpliendo por lo tanto con lo establecido en los lineamientos y normativa vigente, ¿es correcto o es falso?*

*Señor Luis Román Hernández:*

*Es correcto que la propuesta se presentó de conformidad con los lineamientos, la propuesta, verdad. Es totalmente falso que Mideplan aprobó eso, falso y delicado, delicado, porque realmente es una falsedad incorporar un documento público en un acto de disposición general, entonces, ahí está el problema. Eso, en ningún momento, nosotros no conocimos nunca esa situación de..., al menos, que Mideplan haya estado como se mandó el primer Decreto, por lo menos para revisar, nunca.”*

**Sesión N°3, del 10 de marzo de 2020.**

Se recibieron las declaraciones de la señora Felly Salas Hernández, exdirectora de Despacho de la Presidencia de la República y del señor Juan Alfaro López, exviceministro

## Expediente 21.818

de Ingresos del Ministerio de Hacienda y excoordinador del Grupo de Apoyo Legal Presidencial (GALP).

La señora Salas Hernández se acogió al derecho de abstenerse de declarar y de responder preguntas que tuvieran relación con la investigación que se lleva en la Fiscalía General de la República, no obstante, los Diputados y Diputadas presentes expusieron sus argumentos y criterios respecto a su actuar en específico, los cuales versaron, en gran medida, sobre las afirmaciones emitidas por el exministro de la Presidencia y actual Diputado, Víctor Morales Mora, en su comparecencia ante el Plenario Legislativo sobre este mismo caso, quien manifestó que la compareciente Salas Hernández, era quien se encargaba de coordinar el trabajo del grupo de asesores de la UPAD y quien solicitó acceso a la base de datos de la Caja Costarricense de Seguro Social; así como sobre el pleno conocimiento que tenía doña Felly de todo este proceso, pues en el expediente administrativo consta que, el asesor Diego Fernández le reenvió un correo electrónico el 13 de mayo de 2019, con el objetivo de que ella, en su condición de directora de Despacho de la Presidencia, ejerciera presión sobre los funcionarios de MIDEPLAN, para que se pronunciaran a favor y dieran su apoyo a la propuesta del Decreto. Asimismo, quedó evidenciado que el 21 de mayo de 2019, tal y como consta en el expediente administrativo, la compareciente envió un oficio al señor Miguel Miranda Sandí, de la Unidad de Planificación Institucional de la Presidencia, en donde le solicita realizar las gestiones correspondientes para dar inicio al proceso de creación de la UPAD.

En relación a las declaraciones emitidas por el exviceministro Alfaro López, manifestó que los responsables de la redacción del Decreto para la creación de la UPAD, fueron los

señores Luis Salazar (aspecto legal) y Diego Fernández (aspecto técnico); asimismo, aseguró que, a pesar de que en ese momento fungía como coordinador del GALP, no avaló ni conoció este Decreto y su respectivo proceso, incluyendo la firma del texto final, pues el responsable era Luis Salazar, razón por la cual siempre estuvo al margen de todo lo relacionado a la UPAD; también aseguró desconocer quien fue la persona que dio el visto bueno para el Decreto.

**Sesión N°4, del 11 de marzo de 2020.**

Correspondió la comparecencia del señor Luis Salazar Muñoz, exfuncionario del Ministerio de la Presidencia, quien, atendiendo la recomendación de su abogado defensor, dispuso acogerse a su derecho de abstención, no obstante, al igual que en las sesiones anteriores, los Diputados y Diputadas que integran esta comisión, se abocaron a cuestionar su participación en todo lo relacionado a la UPAD y a exponer algunas de las posibles faltas cometidas en dicho proceso.

Por tanto, se dejó constancia de que, según información suministrada y certificada por el señor Miguel Goñi Cordero, jefe de la oficina de Recursos Humanos de Casa Presidencial, mediante oficio del 10 de marzo de 2020, la obligación específica de revisar y dar visto bueno a todos los decretos, convenios y acuerdos que firma el señor Presidente de la República, era del señor Salazar Muñoz; lo cual se constituye como prueba fidedigna e irrefutable, para ubicarlo como el responsable legal del Decreto de creación de la UPAD, mediante el cual se violentó el marco constitucional, legal e institucional de nuestro país. Esto sin dejar de lado las manifestaciones orales y escritas de otros funcionarios que coinciden en esta responsabilidad legal del señor Salazar Muñoz y que lo identifican,

además, como el encargado de redactar las diferentes versiones del Decreto que, finalmente, se denominó UPAD, tales como el asesor presidencial Diego Fernández, el exministro de la Presidencia Víctor Morales Mora y el exviceministro de Ingresos del Ministerio de Hacienda y excoordinador del GALP Juan Alfaro López.

**Sesión N°5, del 15 de junio de 2020.**

En esta ocasión se convocó a la señora Catalina Crespo Sancho, Defensora de los Habitantes de Costa Rica, quien se refirió al Informe Especial, denominado *“Investigación de acciones realizadas desde Casa Presidencial en relación con el Decreto Ejecutivo N°41996-MP-MIDEPLAN y anterior al mismo en materia de análisis de datos de las personas y su posible impacto en el derecho a la autodeterminación informativa de las y los habitantes”*, remitido el martes 03 de marzo de 2020, por parte de la Defensoría de los Habitantes a la Fiscalía General de la República, mediante el Oficio N°023482020.

Entre las afirmaciones más relevantes de la señora Crespo Sancho, ante los cuestionamientos de los integrantes de la comisión, destacan las siguientes:

- *“(...) El 21 de febrero (de 2020), la Defensoría de los Habitantes manda un oficio al señor Presidente para saber ciertos puntos: 1) ¿Quiénes estaban trabajando con la UPAD? 2) ¿Cómo se había hecho el proceso de este decreto? Y 3) ¿qué tipo de seguridad les daban a los datos de los habitantes?”.*
- *“El resultado más importante que se dio es que la Defensoría pudo ver, así como conforme en el expediente, que sí se tuvo acceso a datos*

*sensibles. Ya el uso es algo que el Ministerio Público, en este momento que tiene una investigación penal, tendrá que definir si se usó, si se utilizaron o no”.*

- *“De acuerdo a mi memoria, el Presidente dijo que él sabía del tema de la UPAD desde el principio”.*

- *“La investigación de la Defensoría de los Habitantes pudo concluir que no hubo una consulta pública y después, que tampoco el decreto fue preguntado a la Agencia de Protección de Datos”. (PRODHAB)*

Además, mediante los cuestionamientos planteados, esta comisión pudo constatar que, en el Convenio de Cooperación entre el Sistema Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) y el Ministerio de la Presidencia, sí se tuvo acceso a datos sensibles, lo cual se demuestra en la investigación realizada por la propia Defensoría de los Habitantes, en donde también se concluyó que este Decreto de creación de la UPAD no contó con el proceso de consulta pública, ni con un consulta formal a la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB).

Asimismo, en virtud de la referencia que hizo la señora Defensora de los Habitantes, se aprobó una moción para convocar al señor Daniel Soley, asesor de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), a comparecer ante la presente Comisión Investigadora.

### **Sesión N°6, del 22 de junio de 2020.**

Esta sesión fue dedicada al equipo de representantes del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, conformado por los señores Álvaro Sánchez González,

presidente del Colegio, Arnoldo Segura Santisteban y Adalid Medrano Melara, miembros de la comisión ad hoc designada para elaborar un informe técnico sobre la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD), a petición de la Defensoría de los Habitantes, quienes, ante las consultas de índole jurídico planteadas por los miembros de la comisión, afirmaron que, en efecto, el Decreto de creación de la UPAD fue inconstitucional, que no cumplió con lo requerido por nuestro ordenamiento jurídico y que requerían una ley para poder operar de esa forma.

De las manifestaciones más relevantes expuestas por los comparecientes respecto al análisis técnico-jurídico, destacan las siguientes:

- *“(...) un dato personal es cualquier dato relativo a una persona que lo identifique o lo haga identificable. (...) a través de la recopilación de datos personales se puede afectar la privacidad de los ciudadanos y, si bien es cierto, hay que entender que es necesario para el Estado recopilar datos personales y hacer tratamiento de los mismos, siempre se tiene que hacer un balance para no afectar en mayor grado a la ciudadanía”.*
- *“(...) si el Estado va a recopilar datos personales y va a limitar el derecho a tu determinación (autodeterminación) informativa, lo tiene que hacer de forma justa, razonable y de acuerdo con el principio de transparencia administrativa”.*
- *“(...) para la transferencia de los datos personales que le impiden a la administración concentrar los datos sin que se dé una discusión adecuada en la Asamblea Legislativa, que esto es esencial, la transferencia requiere*

*el consentimiento de las personas, o como en el caso de SINIRUBE, por una ley”.*

- *“(...) UPAD tiene una norma que regula la transferencia de asuntos personales que es materia que es reserva de ley, pero fue vía decreto”.*

- *“La transferencia de datos personales, sean sensibles o de acceso restringido, requiere el consentimiento del titular de los datos, o una norma legal expresa que faculte ese funcionamiento, ese tratamiento”.*

- *“(...) los criterios que emite la PRODHAB, no son los correctos... son contradictorios a la legislación vigente y, por tanto, deberían ser investigados”.*

- *“(...) si una agencia de protección de datos no es independiente, no puede hacer su labor porque si están tratando de proteger su puesto, es lógico que no pueden ir contra su empleador... por supuesto que no pueden ir contra el ministerio, no pueden ir contra un ministro que tal vez está infringiendo la ley porque, precisamente, podrían removerle de su cargo... la naturaleza de la agencia requiere independencia para que pueda proteger con total libertad a los costarricenses. A ninguno de nosotros nos parecería aceptable que, por ejemplo, la Sala Constitucional tuviese dependencia del Presidente de la República, que lo nombrara, no pudiera, por supuesto, que fiscalizar el cumplimiento de la normativa”.*

Al finalizar la comparecencia, y en virtud de la referencia que hizo la señora Defensora de los Habitantes en la sesión N°5, se aprobaron tres mociones de convocatoria, la primera referida al señor Emilio Arias Rodríguez, actual embajador de Costa Rica en Guatemala,

expresidente del Instituto Mixto de Ayuda Social, exministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y expresidente del Consejo Rector del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, (SINIRUBE), la segunda a los señores Michael Soto Rojas, Ministro de Seguridad Pública y Santiago Álvarez Ovares, Asesor del Ministerio de la Presidencia, y la tercera al señor Erikson Álvarez Calonge, Director Ejecutivo del SINIRUBE; para que rindan sus declaraciones ante la presente Comisión Investigadora.

**Sesión N°7, del 29 de junio de 2020.**

Se contó con la presencia de la señora Elizabeth Mora Elizondo, Directora de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB), quien, inicialmente, expuso un resumen de lo acontecido en torno al Decreto de creación de la UPAD, en donde aseguró que no fue consultado a la PRODHAB durante su preparación y redacción, por tanto, ante esta situación de desconocimiento, rechaza categóricamente lo manifestado por la señora Defensora de los Habitantes, en el sentido de que la PRODHAB fue omisa en el ejercicio de sus funciones.

Las Diputadas y Diputados integrantes de la comisión dirigieron sus cuestionamientos en el sentido de que, según el artículo 27 de la Ley N°8968, la PRODHAB puede iniciar, de oficio o a instancia de parte, *“(...) un procedimiento tendiente a demostrar si una base de datos regulada por esta ley está siendo empleada de conformidad con sus principios (...)”*, además, la señora Mora Elizondo afirmó que *“la Agencia no emite criterios, emite opiniones jurídicas o vinculantes y se resuelven casos concretos (...)”*, no obstante, ante el requerimiento que se le hiciera sobre la opinión jurídica de la PRODHAB, doña



Elizabeth se limitó a decir que, en vista de que *“hay una investigación abierta, no puede contestar”* este requerimiento. Asimismo, la comisión la interpeló respecto al comunicado de prensa emitido por la PRODHAB el 21 de febrero de 2020, en donde avalaba el decreto de creación de la UPAD, pero luego intentó que ese comunicado no se diera a conocer y lo dejó sin efecto; ante esto, la compareciente aseguró que no fue *“por el contenido en sí, sino porque consideramos que no era el momento oportuno para que saliera a la prensa alguna posición oficial de la Agencia dado que ahí fue cuando se consideró que podría ser posible que la Agencia tuviese que abrir una investigación de oficio”*.

De las principales conclusiones de la compareciente, destacan las siguientes:

- *“(...) la ley en ningún momento prohíbe el tratamiento de datos personales”*.
- No puede responder si existieron o no, faltas administrativas alrededor de un Decreto Ejecutivo declarado ilegal e inconstitucional.
- No es necesario el consentimiento informado de todos y cada uno de las y los ciudadanos para el traspaso de datos entre instituciones públicas.
- *“Ni yo, ni ningún director que haya estado en la Agencia, ni ningún funcionario de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes puede dar una garantía de ese tipo (utilización adecuada de los datos). Es imposible para la Agencia poder dar una garantía de esa forma porque, como le repito, la cantidad de bases de datos que hay en el país son incontables”*.

- En la investigación de oficio que abrió la PRODHAB solamente se investiga al Ministerio de la Presidencia y no a la Presidencia de la República.

Finalmente, en la sesión se dejó constancia de que, contrario a lo manifestado por el señor Luis Salazar Muñoz, y según estas declaraciones, la PRODHAB no recibió ningún tipo de consulta sobre el Decreto en cuestión, ni tampoco se les remitió ninguna solicitud sobre alguna documentación por parte del señor Salazar Muñoz.

**Sesión N°8, del 30 de julio de 2020.**

Luego de evacuar los testimonios de algunos de los actores principales en este proceso, y contando con más información al respecto, se convocó a los señores Mauricio París Cruz, abogado experto en Protección de Datos y Esteban Jiménez Cabezas, experto en Ciberseguridad, con la finalidad de conocer una opinión imparcial y con conocimiento respecto de la parte técnica que se llevó a cabo en todo el proceso relacionado a la publicación del Decreto que dio vida a la UPAD.

En cuanto a lo manifestado por el señor Jiménez Cabezas, destaca lo siguiente:

- *“sí hubo una tardanza muy grande por parte de la Fiscalía”*, haciendo referencia al proceso de allanamiento realizado en Casa Presidencial, pues existe la posibilidad de que se eliminaran datos, ya que los dispositivos utilizados no eran administrados por Casa Presidencial.
- El sistema utilizado por la UPAD (Tableau Public), no está *“diseñado para este tipo de investigaciones”*, es decir, *“Tableau Public sí tiene una*

*modalidad para subir la información; pero sigue siendo público. No tiene las mismas capacidades de seguridad que las otras o el software en su versión licenciada, que debe pagarse; el público no lo tiene”.*

- *“El uso indebido de datos de usuario sin su consentimiento es un delito y un delito tipificado aquí en Costa Rica y a nivel internacional”.*

- *En cuanto a la transferencia de datos... “debieron de haber hecho toda una tramitología previa con la PRODHAB y la PRODHAB debió haber autorizado la cesión de sus datos, apoyándose dentro del resto de la normativa nacional y, específicamente, asegurándose que los datos sensibles de los habitantes no fueran incluidos”.*

- *“En este caso, los datos debieron de ser anonimizados, porque el foco de los estudios que fueron presentados, ninguno tenía que ver con información específica o un individuo”.*

- *Desde mi punto de vista de la planta física, la Casa Presidencial, claramente no cumple con los requisitos de seguridad para manejar información sensible.*

- *“(...) el riesgo al no conocer las buenas prácticas del tratamiento de la información, y el riesgo de no tener equipo adecuado para el tratamiento de estos datos ni los protocolos, es claro que existe una posibilidad de que la información de los ciudadanos que pasó a través de estos sistemas haya podido ser desviada, fugada o haya caído en manos de otras personas debido a la falta, claramente, de monitoreo y a la falta clara de controles”.*

Por su parte, entre las principales declaraciones del abogado París Cruz, estuvieron las siguientes:

- *“(...) se cometieron una serie de errores de calado, no solamente en cuanto al dictado del Decreto que creó la UPAD, sino sobre todo y, además, en cuanto al tratamiento de datos personales que realizó este grupo de personas que, desde Casa Presidencial realizaron tratamiento de datos, incluyendo sensibles (...).”*
- *Respecto a las posibles faltas, indicó que, en su criterio, podría estarse en presencia de, entre otras, “(...) la falta grave tipificada en el artículo 30, inciso a) de la Ley N°8968, que es recolectar, almacenar, transmitir o de cualquier otra forma emplear datos personales sin el consentimiento informado y expreso del titular de los datos, con arreglo a disposiciones de esta Ley; también la del inciso b), que es transferir datos personales a otras personas o empresas, en contravención de las reglas establecidas en el capítulo tres de esta Ley”.*
- *“(...) no se podía válidamente, aún y cuando la Ley N°8968 (Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales) no lo dijera expresamente, no se podía limitar un derecho fundamental de los costarricenses por medio de un Decreto Ejecutivo, sobre todo cuando esa limitación no respondía a una regla de ponderación, que permitirá justificar por qué sacrificar, atenuar o relativizar un derecho fundamental de todos los costarricenses (...).”*

- *“(...) es claro que el responsable del tratamiento los datos personales, que se haya realizado por parte de este grupo de personas es la Presidencia de la República”, puesto que, “técnicamente hablando de desde la perspectiva de la Ley de Protección de Datos Personales, el responsable es quien decide con respecto al uso de los datos”.*
- *Por el incumplimiento a las normas en materia de protección de datos, estos funcionarios se exponen a “responsabilidad de tipo administrativo, que son las sanciones que prevé la Ley 8968 de Protección de Datos Personales”, así como la “responsabilidad también de tipo penal, de conformidad con el artículo 196 bis del Código Penal, que establece el delito relacionado con el mal manejo de los datos personales y, desde luego, también a todo el régimen de responsabilidad civil, en donde cualquier persona que estime que ha sufrido un daño, pues existiría la posibilidad de que solicite el resarcimiento (...)”.*
- *En cuanto a la suspensión de la investigación por parte de la PRODHAB, argumentando la existencia de una causa penal, se afirmó lo siguiente: Aplicando de manera supletoria el artículo 259 de la Ley General de la Administración Pública, “el único motivo por el cual se puede suspender un procedimiento administrativo es la fuerza mayor... el hecho de que exista una causa penal no es una causa de fuerza mayor..., por tanto, no sería una causal de suspensión del procedimiento administrativo la interposición de un proceso penal”.*

➤ Entre las faltas posiblemente cometidas, se encuentran las siguientes:

- I- *“La falta leve prevista en el artículo 29, inciso a) de la Ley 8968, que es recolectar datos personales para su uso en bases de datos, sin que se le otorgue suficiente y amplia información a la persona interesada”.*
- II- *“La falta grave tipificada en el artículo 30, inciso a) de la Ley 8968, que es recolectar, almacenar, transmitir o de cualquier otra forma emplear datos personales sin el consentimiento informado y expreso del titular de los datos, con arreglo a disposiciones de esta Ley”.*
- III- *“La del inciso b) (del artículo 30), que es transferir datos personales a otras personas o empresas, en contravención de las reglas establecidas en el capítulo tres de esta Ley”.*
- IV- *“La del inciso c) (del artículo 30), recolectar, almacenar, transmitir o de cualquier otro modo emplear datos personales para una finalidad distinta a la autorizada por el titular de la información”.*

➤ El artículo 7 del Decreto violenta la ley y podría tener roces con la Constitución Política, puesto que *“se está procurando limitar un derecho fundamental sin que al frente estuviera otro derecho fundamental que dijera, considéreme; es decir, no había un supuesto de colisión de derechos fundamentales”.*

- *“(...) no hay una norma en la Ley de SINIRUBE que establezca la posibilidad de que esa información salga (a otras instituciones como el Ministerio de la Presidencia)”, por tanto, dicha transferencia “no es acorde con la ley, puedo ser más preciso y decir que es ilegal, sin duda alguna”.*

**Sesión N°9, del 05 de agosto de 2020.**

Se llevó a cabo la comparecencia del señor Erikson Alexander Álvarez Calonge, Director Ejecutivo del Sistema Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), a quien se le cuestionó sobre la respuesta brindada al Oficio N°DP-0182-2018, del 15 de noviembre de 2018, suscrito por Santiago Álvarez Ovarés, asesor del Despacho del Presidente Alvarado Quesada, ya que el 23 de noviembre de 2018, el señor Álvarez Calonge atendió, en su totalidad, el requerimiento del asesor presidencial, remitiéndole así los datos socioeconómicos y sociodemográficos solicitados, sin que mediara ningún tipo de cooperación interinstitucional entre SINIRUBE y el Ministerio de la Presidencia, pues no fue hasta el 14 de febrero de 2019, que el Consejo Rector de SINIRUBE aprobó dicho convenio, el cual se firmó el 18 de marzo de 2019.

Frente a estas pruebas irrefutables que se expusieron al compareciente, que además demuestran que el SINIRUBE efectivamente trasladó datos personales sin ningún proceso de anonimización, en favor del Ministerio de la Presidencia y sin que existiera ningún convenio aprobado, la respuesta que se obtuvo por parte del señor Director del SINIRUBE fue abstenerse de contestar.

En este mismo orden de ideas, se le consultó de manera directa a don Erikson y se le solicitó que expusiera, de manera concreta, el fundamento jurídico que utilizó para trasladar esta información a Casa Presidencial sin que mediara un Convenio y el sustento legal para trasladarle la totalidad de la información al Ministerio de la Presidencia; sin embargo, tampoco contestó y se acogió a su derecho de abstención, alegando que *“la respuesta a la pregunta efectuada puede acarrear algún tipo de responsabilidad”*. Por otro lado, entre sus declaraciones más relevantes, estuvieron las siguientes:

- El asesor Santiago Álvarez Ovarés no tuvo un acuerdo de confidencialidad para el uso y tratamiento de los datos. A pesar de esto, quedó constancia de que, en efecto, los recibió sin pasar por ningún proceso de anonimización, es decir, identificación de hogares, nombres completos, números y tipo de identificación, teléfono, provincia, cantón, distrito, zona, código de persona, género, estado civil, nacionalidad, nivel educativo, asistencia a centro educativo, entre otros.
- *“Es responsabilidad de Casa Presidencial (como receptor de los datos) velar porque se cumplen con los protocolos de seguridad que indica la Ley de Protección de Datos”*.

De esta forma, el compareciente no logró demostrar el sustento legal para el traslado de este tipo de datos, así como también la norma legal que habilitaba al SINIRUBE para poder generar convenios de esta índole, ya que, considerando lo expuesto por el Colegio de Abogados, se requería, de manera explícita, una norma legal para su correcta



transferencia o, en su defecto, simple y sencillamente la anuencia expresa de cada uno de los titulares de la información remitida.

**Sesión N°10, del 12 de agosto de 2020.**

En esta décima sesión recibimos dos audiencias, en primera instancia la del señor Michael Soto Rojas, ministro de Seguridad Pública y ministro de Gobernación y Policía, quien ante un requerimiento verbal del asesor presidencial Santiago Álvarez, le remitió las bases de datos de *“Informes policiales y actas de decomiso”*, con fundamento en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política, el cual estipula que el Presidente de la República ejerce el mando supremo de la Fuerza Pública, sin embargo, frente a este argumento, los integrantes de esta Comisión Investigadora le expusieron, amplia y detalladamente, al señor ministro que esta atribución, tal y como lo menciona el mismo artículo citado, es exclusiva del Presidente, y no de sus asesores ni de las personas que están a su alrededor, de manera que, él no estaba en facultad de entregarle esta información a un asesor; razón por la cual se le consultó si, de acuerdo a su criterio, es correcto considerar que las manifestaciones verbales de los asesores presidenciales son avaladas por el señor Presidente y sin verificación alguna, a lo que el ministro Soto Rojas contestó que él sabía con toda certeza que la solicitud venía del Presidente Alvarado, por tal razón procedió a entregarla al asesor que la solicitó; de la misma forma se le cuestionó sobre si tuvo o no, conocimiento respecto al tratamiento que le dio el Presidente Alvarado Quesada a esta información, no obstante, su respuesta fue que lo puede suponer, pero que no lo sabe con precisión. Aunado a lo anterior, el señor ministro alega que esta es la interpretación que él hace de la Constitución Política, puesto que tiene el conocimiento

suficiente para hacerla por ser Abogado, la cual lo faculta para trasladar información de datos sensibles al asesor Presidencial designado como enlace de Seguridad.

No obstante, esta Comisión le solicitó identificar el acto administrativo que le confiere dicha potestad a un asesor Presidencial, por el solo hecho de ser el enlace en temas de seguridad, a lo que el compareciente contesta que, para tales efectos, basta con la designación verbal que recibió el señor Santiago Álvarez y realizada por el señor Presidente en una actividad del Consejo de Gobierno, de manera que, no se logró identificar lo requerido por los señores y señoras Diputadas; además, manifestó que no consultó este tema con el Departamento Legal del Ministerio de Seguridad Pública.

Respecto al proceso de anonimización que se requiere obligatoriamente en transferencias de este tipo, el señor ministro contestó que las bases de datos entregadas al asesor presidencial Santiago Álvarez, no pasaron por ningún proceso de esta índole, esto significa que, estas bases de datos estaban identificadas con los nombres completos e información personal de cada ciudadano.

Como segundo compareciente se apersonó el asesor Presidencial Santiago Álvarez Ovarés, quien manifestó que, en vista de que el lunes 10 de agosto se formalizó una denuncia de carácter penal en su contra, decidió acogerse a su derecho de abstención, a pesar de esto, y como ha sido una constante en el accionar de esta Comisión, se le expuso al señor Álvarez Ovarés los cuestionamientos de los Diputados y Diputadas respecto a su actuar en este proceso de la UPAD.

En primera instancia se le consultó sobre el fundamento jurídico que lo avalaba para solicitar las bases de datos, tanto del SINIRUBE como del Ministerio de Seguridad Pública, también se consideró oportuno y necesario que esta Comisión Investigadora conociera, de primera mano, cual fue el tratamiento y las medidas de seguridad, de confidencialidad y de resguardo que se le dio a los datos recibidos, así como saber cuáles fueron los funcionarios que tuvieron acceso a los equipos en los que se almacenaron todos estos datos.

El compareciente Álvarez Ovares mencionó que también es el enlace de la presidencia en los temas Sociales y de Deportes, sin embargo, se abstuvo de contestar cualquier otra pregunta al respecto, por tanto, no se obtuvo respuesta alguna sobre el grado de conocimiento que ostenta en relación con el manejo y el tratamiento que se le dio, en Casa Presidencial, a dicha información remitida por el SINIRUBE.

**Sesión N°11, del 26 de septiembre de 2020.**

En razón de la interpretación personal que hiciera el señor Ministro de Seguridad Michael Soto Rojas sobre el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política, se aprobó una moción para convocar al abogado Rubén Hernández Valle, especialista en Derecho Constitucional, con el objetivo de que expusiera su criterio al respecto.

Por su parte, don Rubén Hernández Valle manifestó que la disposición en cuestión, mediante la cual se le otorga al Presidente de la República el mando supremo de la Fuerza Pública, solo la puede ejercer en casos excepcionales, como por ejemplo *“cuando se produzca un alzamiento a lo interno que ponga en peligro la institucionalidad de la Nación*

*y con el fin exclusivo de conjurar un eventual golpe de Estado. De lo contrario, la potestad genérica atribuida al Presidente por el artículo 139 de la Constitución... sería innecesaria dado que unilateralmente carece de competencias en materia de seguridad”, esto significa que “aunque el Presidente se lo pidiera (el traslado de las bases de datos), no podría, porque el Presidente... carece de la competencia en materia de seguridad para actuar unilateralmente”.*

Por tanto, según el criterio del especialista en Derecho Constitucional, la interpretación del ministro Soto Rojas fue equivocada, ya que *“el Presidente no puede, como órgano independiente, solicitar información (puesto que carece de competencias ordinarias en materia de seguridad) y mucho menos a través de un asesor”.* De la misma forma, el compareciente afirmó que *“el Presidente puede solicitar la información, o puede utilizarla, cuando actúe conjuntamente con el ministro de Seguridad, ejerciendo las funciones del inciso 6) y 16) que establece la propia Constitución. Pero el Presidente no puede pedir directamente esa información porque él, en cuanto órgano independiente, carece de competencias ordinarias en materia de seguridad. En materia de seguridad sus competencias son excepcionales, no ordinarias”.*

### **Sesión N°12, del 09 de septiembre de 2020.**

Luego de que esta Comisión Investigadora recibiera las declaraciones de la señora Defensora de los Habitantes, Catalina Crespo Sancho, específicamente en la sesión N°5 del 15 de junio de 2020, en donde mencionó una visita que recibió por parte del señor Daniel Soley Gutiérrez, asesor especializado en la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS) y ex Defensor Adjunto de los Habitantes; y una llamada del embajador de Costa

Rica en Guatemala, el señor Emilio Arias Rodríguez, quien también es exministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y expresidente ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), se aprobó una moción para convocarlos a rendir sus declaraciones ante el presente órgano legislativo, esto con la finalidad de escucharles y brindar los suficientes insumos a las Diputadas y Diputados miembros para que cuenten con la posibilidad real de definir el grado de participación de cada uno de ellos en este proceso de investigación.

De la misma forma se convocó a la señora María Fullmen Salazar Elizondo, embajadora de Costa Rica en Colombia, exministra de Desarrollo Humano e Inclusión Social y expresidenta ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Inicialmente se le otorgó el espacio al exministro Arias Rodríguez, a quien se le solicitó hacer referencia al argumento jurídico que le permitió a él, como embajador, hacer caso omiso de las directrices emitidas por la Cancillería, en el sentido de prohibir que los embajadores intervengan en asuntos internos; así como las implicaciones de la amonestación impuesta por parte del señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto, por esta misma intervención ante la señora Defensora de los Habitantes y revelada en la sesión del 15 de junio del 2020. Ante esto, el exministro Arias alegó que *“la amonestación fue... porque hay una directriz que establece que para dar declaraciones a medios de comunicación se requiere tener el aval del superior y, evidentemente, cuando yo hice la publicación en mi red social sobre el comunicado solicitando participar en esta reunión, omití hacer la solicitud a prensa que me diera el aval”*.

Posteriormente se continuó con la interpelación a la señora María Fullmen Salazar Elizondo, quien se acogió a su derecho de abstenerse de declarar. De manera que, para los efectos correspondientes, los integrantes de la Comisión dejaron constancia de sus respectivos cuestionamientos, los cuales versaron, principalmente, en relación al traslado de datos realizado por el Director del SINIRUBE mientras la señora compareciente fungía como presidenta de su Consejo Rector; también se le consultó sobre la particular urgencia de su Despacho para atender la petición del asesor Presidencial Santiago Álvarez, puesto que la señora Viviana Boza Chacón, en ese entonces jefa de su Despacho, le solicita a don Erikson Álvarez *“valorar la solicitud planteada, en el transcurso de tres días hábiles contados a partir del recibo de este oficio”*.

Finalmente le correspondió el espacio al señor Soley Gutiérrez, a quien se le consultó sobre los temas tratados durante la visita realizada a la oficina de la señora Defensora de los Habitantes y si se abordó algo que tuviera relación directa con el proceso de la UPAD, a lo que el compareciente respondió afirmativamente, pues le manifestó que había visto la participación de la señora Crespo Sancho en lo concerniente a este proceso de investigación, pero sin hacerle ninguna manifestación o valoración al respecto.

**Sesión N°13, del 23 de septiembre de 2020.**

En esta sesión se convocó al señor Fred Montoya Rodríguez, director a.i. del Departamento de Leyes y Decretos del Ministerio de la Presidencia, quien ante las consultas realizadas por los miembros de la Comisión sobre el proceso del Decreto Ejecutivo en cuestión, respondió que, cómo llegó a su oficina ya firmado por el órgano constitucional competente (entiéndase el ministro de la Presidencia y el Presidente de la

República), con lo cual se cumplen todos los requisitos de validez, entonces él no tenía la obligación de revisar su contenido, ya que su oficina no tiene la competencia que obligue al Despacho del señor Presidente a cumplir con las eventuales observaciones; además, afirmó que, *“con este tema del acceso a la información privada de las personas, es (el Decreto de la UPAD) desde ese punto de vista ilegal e inconstitucional”*, asimismo, mencionó que *“otro aspecto que merece llamar la atención... es que cuando un decreto trata sobre alguna reorganización administrativa, o la creación de algún órgano dentro de un ente público, el decreto en la parte de los considerandos debe indicar el oficio por medio del cual Mideplan le dio el visto bueno a esa reestructuración, o a la creación de ese órgano. En este decreto no venía ese aspecto”*.

También aseguró que no es usual que un Decreto se demore tanto (del 14 de octubre de 2019 al 11 de febrero de 2020) en ser trasladado al Departamento de Leyes y Decretos con la orden de publicarlo, de manera que, manifiesta desconocer si la intención del Despacho del Presidente era idear un mecanismo para que el Decreto no pudiera ser revisado por el Departamento de Leyes y Decretos, y, con esto, forzarlos a que solamente se limitaran a cumplir con el debido trámite de publicación.

En cuanto a la responsabilidad de la emisión de este Decreto, el compareciente afirmó que en razón de que el Departamento de Leyes y Decretos estuvo exento de todo el proceso de su creación y publicación, la responsabilidad del mismo recae sobre el Despacho Presidencial.

Finalmente, con relación al Grupo de Asesoría Legal Presidencial (GALP), manifestó que, efectivamente, *“hay una duplicidad de funciones porque en ese aspecto en específico,*

*ellos hacen exactamente lo mismo que nosotros hacemos. No conozco el motivo por el cual los decretos tienen que pasar por esa segunda revisión y hasta el día de hoy, pues este procedimiento se ha venido siguiendo, cuando Leyes y Decretos le da el visto bueno a un decreto, se remite a la GALP para que ellos también lo revisen (...)*”.

**Sesión N°14, del 05 de octubre de 2020.**

La Comisión atendió la comparecencia del señor Rodolfo Piza Rocafort, exministro de la Presidencia, quien en su exposición inicial afirmó que él no ideó, ni promovió, ni creó la UPAD. Posteriormente y fruto de los cuestionamientos de las Diputadas y Diputados que integran este órgano, aseveró que *“desde el punto de vista del procedimiento, si no se contó con el visto bueno de MIDEPLAN, no se podía dictar la creación de una dependencia”*, afirmó también que la información que recibió por parte del Director del SINIRUBE, en efecto la compartió con el asesor presidencial Santiago Álvarez.

De igual forma confirmó que, en efecto, conocía de la existencia de *“asesores del Presidente que analizaban datos”*, es decir, los mismos funcionarios de Casa Presidencial que operaban la UPAD, de previo a la publicación del Decreto mediante el cual se institucionalizaron sus funciones.

De lo expuesto por el exministro de la Presidencia, sobresale lo siguiente:

- *“Firmé un convenio requerido por el despacho del señor Presidente, aprobado y elaborado por el Consejo del SINIRUBE y el IMAS (...)*”.



- *“(...) hay una lista de cadenas, porque así lo dice expresamente el IMAS, que tiene que ser el ministro de la Presidencia el que mande la solicitud (del convenio con el SINIRUBE). Aunque la solicitud original no fue mía, sino que fue directamente de varios asesores (...).”*
- *La solicitud del convenio interinstitucional con el SINIRUBE se hizo en atención al requerimiento de la Dirección Jurídica de Casa Presidencial, el cual era “para la Casa Presidencial, para la oficina del Presidente”.*
- *“(...) no solicité el nombramiento de ningún asesor específicamente. Me tocó a mí nombrar a los asesores que correspondía del Ministerio de la Presidencia, nada más, y, por supuesto que los asesores del Presidente los nombra el Presidente”.*
- *Yo, personalmente, no le di acceso al convenio con el SINIRUBE, a ninguna persona para el manejo de los datos.*
- *“(...) el deber de garantizar el anonimato, como queda claro, es de la entidad que entrega los documentos (SINIRUBE)”, pues el “deber de resguardar la información corresponde, principalmente, al órgano que resguarda esa información y la comparte. De manera que, obviamente, que ese deber de anonimizar, como estaba establecido, corresponde a la entidad que estaba compartiendo la información”.*
- *“Yo, personalmente, no conocí el borrador de Decreto”.*

**Sesión N°15, del 11 de noviembre de 2020.**

En esta oportunidad les correspondió el turno a tres ex funcionarios de Casa Presidencial, quienes fungían como asesores y analistas de datos del Presidente Alvarado Quesada, a saber, Alejandro Madrigal Rivas, Andrés Villalobos Villalobos y Diego Fernández Montero, quienes durante toda la etapa de investigación, ha quedado ampliamente demostrado que, en efecto, cumplían un rol importante para la UPAD, sin embargo, los tres tomaron la decisión de acogerse a su derecho de abstención sobre todas las preguntas que se le formularan en esta sesión. En vista de eso, y para efectos de que los cuestionamientos constaran en el acta respectiva, los integrantes de la comisión se dirigieron a cada uno de ellos, para exponerles sus inquietudes y conclusiones respecto a su accionar en este proceso, entre los cuales destacan los siguientes: Los asesores que operaban la UPAD no lograron demostrar el haber recibido alguna capacitación sobre el tratamiento seguro de datos personales, si se hicieron acompañar de algún experto en estos temas, por alguna organización o institución con experiencia en la materia. Tampoco logran responderle a la comisión quién era el responsable de girar las órdenes para la obtención de los datos y sobre su respectivo tratamiento, por lo que se refuerza la tesis que se ha venido manejando durante la investigación, en el sentido de que el Director principal podría ser el señor Presidente de la República. De la misma forma, no dan respuesta en cuanto a la posible relación entre sus respectivas fechas de cese como funcionarios de Casa Presidencial y el allanamiento realizado por la Fiscalía General de la República.

Particularmente en relación con el señor Fernández Montero, se le solicitó el nombre de la persona que había girado la orden para que él discutiera, con la ministra Garrido

Gonzalo, sobre la creación de la unidad previa a la UPAD, así como la razón por la cual el señor Presidente lo designó a él como encargado de hacer lobby sobre la UPAD con los ministros encargados de firmar el Decreto. Otra inquietud importante fue que, si don Luis Salazar era el responsable legal del proceso, ¿por qué le correspondió a Diego Fernández enviar, de manera oficial, el texto del primer decreto al MIDEPLAN? Y, además, ¿quién era el encargado de supervisar las acciones de don Luis Salazar como responsable legal de todo lo relacionado a la UPAD?

A manera de conclusión, se deja constancia de las principales consultas formuladas por las señoras y señores Diputados:

- *“¿A quién le rendían informes o reportes?*
- *¿Cómo era el proceso de solicitud de información de las bases de datos, quién era el encargado de llevar a cabo las gestiones de la solicitud?*
- *¿Por qué recibieron las bases de datos personalizadas?*
- *¿Por qué las solicitudes de información se realizaban de forma verbal y no mediante un oficio?*
- *¿Actuaron usted en nombre del Presidente de la República al remitir la propuesta de creación de la UPAD?*
- *¿Cuál fue el “mandato” que les dio el señor Presidente de la República?*
- *¿Sabían ustedes que MIDEPLAN se había negado a dar el visto bueno a la creación de la UPAD?”.*

**Sesión N°16, del 25 de noviembre de 2020.**

Se recibió en audiencia a la señora ministra María Del Pilar Garrido Gonzalo, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), quien, a pesar de aparecer copiada en muchos de los correos electrónicos del proceso de creación de la UPAD, y estar enterada de su desarrollo previo, finalmente no fue la firmante del mismo, puesto que le correspondió al exviceministro Daniel Soto como ministro en ejercicio; así las cosas, se le consultó si al salir del país le informó, a su entonces viceministro, sobre el deber de firmar este Decreto y que además, estaba enterada del criterio negativo de su propio ministerio en relación al procedimiento que finalmente se denominó como UPAD, ante esto, doña Pilar afirmó que no conversó nada con don Daniel Soto, ni antes de irse ni a su regreso al país; sino que, según las declaraciones de la compareciente, fue hasta el momento en que se publicó el Decreto que ella tuvo conciencia de la firma de su exviceministro.

Por otro lado, se dejó claro que, a pesar de que un jerarca puede separarse de un dictamen, mediante una resolución debidamente motivada, MIDEPLAN no hizo este procedimiento, es decir, no ha emitido ningún acto motivado para separarse del criterio negativo y proceder a firmar un Decreto ilegal e inconstitucional. De manera que, la comisión desconoce la razón por la cual lo firma el viceministro, ni tampoco hay constancia de un acto expreso mediante el cual comunique su separación del jerarca firmante, respecto al criterio negativo del propio MIDEPLAN.

En otro orden de ideas, es relevante señalar que la señora ministra hace una distinción entre la “Dirección de Análisis de Datos e Inteligencia Artificial (DADIA)”, la “Unidad

Presidencial de Análisis de Datos e Inteligencia Artificial (UPADIA)” y la UPAD, con el objetivo de afirmar que nunca conoció el Decreto de la UPAD, sin embargo, el contenido del artículo 7 de la DADIA es exactamente igual al de la UPAD, de manera que, los tres borradores arrastraron los mismos vicios de ilegalidad y de inconstitucionalidad.

De las principales declaraciones de la señora ministra Garrido Gonzalo, destacamos las siguientes:

- *“No me corresponde a mí señalar la constitucionalidad o no de un acto administrativo”.*
- *“Ese tema se está investigando en instancias judiciales y no me corresponde señalar nada al respecto (con relación a que el Decreto violentaba la confidencialidad de los datos)”.*
- *La decisión de firmar el Decreto fue “del ministro en ejercicio y él la tomó de acuerdo a lo que creyó oportuno y correcto y, con base en eso y el contenido del decreto en sí mismo”, además, “cada uno responde por sus propios actos administrativos”.*
- *“Salvo el tiempo que estuvo vigente el decreto. Como tal, la unidad (UPAD) no existió, salvo el tiempo que estuvo vigente ese decreto, que fue menos de una semana, del 17 al 21 de febrero”.*
- *“(…) a mí no me consta que se hayan utilizado datos que sean confidenciales por parte del grupo de trabajo de datos”.*

- El Decreto de la UPAD *“nunca ingresó a la correspondencia de Mideplan, ni tampoco al despacho, ni a ninguna instancia técnica. Yo desconozco cómo es que llega a firma o a poder del señor viceministro”*.
- *“El Presidente lo que me señaló fue la necesidad de la estructura de datos en Casa Presidencial y la necesidad de saber cómo iba avanzando el proceso de reorganización de los canales institucionales”*. El Presidente sí estaba al tanto de la UPADIA.

Por último, en referencia al proceso de gestación de la UPAD, en acción previa que se manejaba a través del decreto de creación de la DADIA, la Ministra Pilar Garrido señaló lo siguiente:

*“Ese proceso no llegó a puerto, no concluyó. El Mideplan no improbo o aprobó esa reorganización, sino que se dejó abierto en el expediente. Nuestro técnico remite al Departamento de la Unidad de Planificación de Casa Presidencial las observaciones para poder ser subsanadas y este le responde el 29 de agosto que las iban a atender y hasta la fecha, no se ha recibido respuesta. Ese expediente quedó abierto para poder ajustarlo.”*

### **Sesión N°17, del 09 de diciembre de 2020.**

En la penúltima audiencia de esta comisión investigadora, se convocó al exministro de la Presidencia y actual Diputado oficialista, Víctor Morales Mora, a quién se le cuestionó sobre su reunión del 24 de febrero de 2020, con la señora Elizabeth Mora Elizondo, Directora de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB), ya que

resulta extraño que, desde la firma del Decreto el 14 de octubre de 2019, no realizó ninguna consulta ni integró a la PRODHAB en este proceso, máxime considerando que es el órgano creado por ley para conocer todo lo que respecta a la protección de datos personales, sino que, acude al mismo hasta tres días después de que se deroga el Decreto. Igualmente, los Diputados y Diputas integrantes le recordaron lo manifestado por la Fiscalía General de la República a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en donde afirman que, respecto al caso de la UPAD, podríamos estar frente a los delitos de prevaricato, violación de datos personales, abuso de autoridad y violación de comunicaciones electrónicas, y no ante una simple *“torpeza política”*, como lo expresó el Diputado Morales Mora en su comparecencia ante el Plenario Legislativo, del pasado 02 de marzo de 2020.

Al exministro de la Presidencia también se le hizo ver su contradicción respecto al funcionamiento del grupo de asesores de la UPAD, de los cuales se ha demostrado durante la presente investigación, que, en efecto, operaban incluso antes de la publicación del Decreto; no obstante, en el Oficio N°DM-151-2020, el compareciente indicó, categóricamente, que la UPAD no funcionaba de previo a la publicación del respectivo Decreto.

De las afirmaciones más relevantes del exministro de la Presidencia, destacan las siguientes:

- *“El Decreto venía con la firma del ministro a.i. de MIDEPLAN”,*  
además, *“venía respaldado por la Asesoría Legal del Despacho de la*

*Presidencia, coordinados por don Luis Salazar... ellos me dieron la indicación de que el Decreto estaba en condiciones de ser firmado”.*

➤ *“El trabajo que conocí de la UPAD... es que era positivo para hacer ciencia de datos”.*

➤ *“El Decreto se publica el 17 de febrero... cuando yo lo firmé no tenía ningún conocimiento de lo que había sucedido en MIDEPLAN (el criterio negativo) ... desde luego que después yo me entero y me informan, pero al momento de la firma yo no lo sabía”.*

➤ *“En mi prioridad no estaba la publicación del Decreto de la UPAD... yo simplemente me limité a firmar y el proceso siguió su trámite de publicación”.*

➤ *“Con la información que manejo y de la que dispongo... sigo ajustado a lo que dije en la comparecencia ante el Plenario (que no se utilizaron datos sensibles)”.*

➤ *“(...) yo se lo planteé al Presidente en una conversación (revocar el Decreto) pero la decisión la tomó él... esto por razones de oportunidad y de conveniencia... puesto que estaba siendo objeto de un debate político (...); no recuerdo si en la toma de la decisión hubo asesoría técnica... tampoco tengo claro si la ministra Garrido participó en ello”.*

➤ *“La UPAD se desmanteló después de la derogatoria del Decreto... pero no sé qué se quedaron haciendo esos funcionarios”.*

➤ *“(...) desconozco quien llevó el Decreto a mi oficina para recoger mi firma”.*



- *“Los funcionarios que analizaban datos estaban trabajando para la Presidencia de la República, pero sus plazas eran asignadas al ministerio de la Presidencia”, sin embargo, “yo no ejercía una dirección, ni técnica ni operativa, de ese equipo (operadores de la UPAD)”.*
- *“Era más adecuado y oportuno consultar con la PRODHAB de previo a la emisión del Decreto y contar con ese criterio”.*

**Sesión N°18, del 9 de febrero del 2021.**

Se aprobó la moción N°1-18, con el objetivo de *“establecer las reglas para desarrollar la comparecencia del Señor Presidente del miércoles 10 de febrero, con la finalidad de optimizar el aporte del Señor Presidente ante la Comisión, de acuerdo con las siguientes disposiciones mínimas, sin perjuicio de las normas reglamentarias que rigen el funcionamiento de las comisiones especiales”*, entre las disposiciones destacan el tiempo otorgado para la exposición inicial del señor Presidente, la distribución y el tiempo del uso de la palabra de los señores y señoras Diputadas, entre otras.

**Sesión N°19, del 10 de febrero del 2021.**

En la última sesión de esta Comisión Investigadora, se recibió en audiencia al señor Presidente de la República, Carlos Andrés Alvarado Quesada, quien, durante su exposición inicial, afirmó lo siguiente:

- *“(...) fue precisamente porque esto es bueno para Costa Rica que procuré que se convirtiera en una política de Estado que pudiera ser aprovechada*

*por futuras administraciones, y por eso YO instruí que se trabajara un decreto que diera permanencia al equipo de análisis de datos”.*

● *“El órgano destinado constitucionalmente a dirigir la Administración Pública, la Presidencia de la República, coordinó ese proceso. Para ello impulsé a todas las instituciones del Poder Ejecutivo a que usaran la información disponible en el Estado... Lo hice conformando un equipo de trabajo de 3 profesionales talentosos y comprometidos con el país”.*

● *“(...) los decretos se elaboran por personal técnico y legal, quienes se aseguran de que todo se ajuste al marco legal. Como Presidente, según lo señala la Ley de Administración Pública, no me corresponde la preparación y tramitología de los decretos ejecutivos”.*

● *“Cuando firmé el decreto de creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos lo hice plenamente convencido de su legalidad y de que se había cumplido con todos los trámites necesarios para emitir el decreto. Sin embargo, con posterioridad, se detectó que el decreto contenía un error de redacción el cuál leído en forma aislada y fuera de contexto del propio artículo 7 y del resto del decreto, permitía generar interpretaciones negativas y lejanas al objetivo perseguido, por lo que de buena fe, por razones de conveniencia y oportunidad, se procedió a derogarlo”.*

● *“(...) antes del decreto no existió Unidad Presidencial de Análisis de Datos alguna. Lo que existió fue un equipo de trabajo en análisis de datos (...)”.*

Posteriormente, se inició la etapa de preguntas y respuestas por parte de los señores y señoras Diputadas, de manera que, entre las manifestaciones más relevantes del señor Presidente, frente a los cuestionamientos formulados, se destacan las siguientes:

- *“Yo hablé con mi asesor, don Diego Fernández, iniciando la administración... del deseo de tener una política de uso de datos, y a él le encomendé la iniciativa de llevar adelante un proceso para que esto llegara a buen puerto”.*
- *Sobre la posibilidad de firmar de nuevo un Decreto con este mismo contenido: “Modificaría la parte del artículo 7 que genera confusión”.*
- *“No me consta si Mideplan autorizó la creación de la UPAD... La ministra no me mencionó el tema”.*
- *“(...) yo firmo (el Decreto) convencido de lo que está ahí, que está acorde con la legalidad, porque ha pasado, una vez que llega a la bandeja de las cosas que yo tengo que firmar, es porque ha pasado todo el proceso, toda la parte procedimental, y por eso está ahí”.*
- *No me consta si se recibió información del SINIRUBE, “porque yo nunca manejé esa información”.*
- *El rol de la UPAD “no era solicitar información, su rol era procesar información, generar conocimiento, no era simplemente un tránsito de información en eso, es generar conocimiento”.*
- *No leí el decreto antes de firmarlo, puesto que “es humanamente imposible, en mi caso, leer cinco mil doscientos documentos, porque me apartaría de gobernar”.*

- “(…) yo no soy experto en técnica ni legal para hacer decretos, o en temas de datos, no soy experto en esas materias, y partí de la confianza del proceso que llevó para llegar a ese punto que tuviera mi firma”.
- “Yo sí pedí la investigación (sobre el proceso del Decreto), pero luego también por recomendación de mis propios abogados para que no pareciera que yo estaba inmiscuyéndome u obstruyendo la investigación, desde entonces me he abstenido de cualquier proceso relacionado con este tema, por un tema de darle pureza al proceso que lleva la parte judicial”.
- “(…) nunca me involucré en el detalle, como he dicho, del dato o de las solicitudes de información”. “Yo me doy cuenta ya de pormenores, una vez que hay algunas publicaciones que van a este tema y cuando sale todo este tema; pero yo en el por menor, de qué se pidió, qué cartas envió, el correo electrónico, yo no participaba en eso porque no me corresponde; un presidente que esté viendo oficios, mandando cartas o revisando correos electrónicos yo creo que estaría muy alejado de su labor”.
- “(…) la línea, al equipo, siempre fue que se hiciera dentro de los bloques de legalidad, de los artículos constitucionales, de la Ley de Administración Pública, y de la Ley de Protección de Datos”.
- “Sí giré la instrucción, como lo he dicho antes, de identificar la población en pobreza y pobreza extrema, tanto en la magnitud de personas que recibían apoyo del Estado, como la magnitud de las que no.”

- Yo no le instruí de forma directa, al ministro de Seguridad, don Michael Soto, para que le diera la lista de aprehensiones de la Fuerza Pública al asesor Santiago Álvarez.
- Santiago Álvarez sí podía hablar a mi nombre, pues *“creo que él buscaba información para cubrir objetivos que yo le había pedido”*.
- No sé dónde están los datos sensibles a los que tuvieron acceso los asesores de Casa Presidencial, *“pero mi hipótesis es que están en resguardo de la Fiscalía, por el proceso que se lleva adelante”*.
- *“Lo derogamos (el Decreto) porque se generó toda una situación y, una situación en la opinión pública”*.
- Desconozco si los convenios con el SINIRUBE siguen vigentes, eso lo podría responder, en efecto, la ministra de la Presidencia.
- Sobre los cuatro meses que pasaron entre la firma y la publicación del Decreto: *“yo en eso no sabría darle una razón. Yo, pues, firmo el decreto, pero no tengo seguimiento de la tramitología de la publicación de lo mismo en La Gaceta, u otras extensiones de eso”*.
- Sobre la norma habilitante para solicitar las bases de datos del Ministerio de Seguridad: *“(…) me apena, no soy... mi expertise no es de derecho, no podría precisarle cuál es esa norma. Sí le puedo precisar, que la intención era generar política pública en materia de prevención y en materia de disminución del asimiento carcelario”*.
- No me consta si Felly Salas estaba enterada de todo lo que requerían directamente estos asesores.

- *“Yo soy responsable de solicitar un decreto para tener una Unidad de Datos... pero nunca estuvo en mi interés datos personales, o datos sensibles de personas singulares, eso nunca nos interesó”.*

## Sobre el fondo

### El marco legal existente para el uso de datos personales.

El uso de los datos personales está tutelado en normas de carácter internacional que han sido reconocidas por Costa Rica. La Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>3</sup>, expresa, en su artículo 14, que:

*“Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.*

De igual manera, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>4</sup>, en su artículo 11 establece:

---

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 2021. Sitio web: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

<sup>4</sup> Organización de los Estados Americanos. Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José. Sitio web: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

*“2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación”.*

El resguardo y buen uso de la información privada y sensible de todos los costarricenses está contemplado en la Constitución Política de Costa Rica. El artículo 24 establece que “se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones”.

Este artículo constituye el origen de la autodeterminación informativa como derecho – se define como la facultad de toda persona para ejercer control sobre su información personal- y también está implícitamente relacionado con el principio de reserva de la ley, el cual refiere a que solamente la Asamblea Legislativa puede aprobar una norma que imponga límites a los derechos fundamentales de los costarricenses.

Estos temas en particular fueron analizados por la Procuraduría General de la República, que el 19 de agosto del 2020 emitió una resolución sobre el manejo de datos personales que particularmente realizó la UPAD, a raíz de la acción de inconstitucionalidad que se tramitaba bajo el expediente 20-014581-0007-CO.

El abogado del Estado, mediante el procurador general, Julio Jurado Fernández, señaló que el artículo 7 del decreto ejecutivo que dio vida a la Unidad tiene roces constitucionales, particularmente porque violaría la autodeterminación informativa y el principio de reserva de ley a los que se ha hecho referencia.

Ese artículo establecía que “en cumplimiento de los incisos e) y f) del artículo 8 de la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, ley N° 8968,

también se brindará acceso a la UPAD a información de carácter confidencial con la que cuenten las instituciones públicas cuando así se requiera".

Se refería el decreto a la obligatoriedad de las instituciones para entregarle a la UPAD "toda información" que fuera requerida. En otras palabras, autorizaba a la agencia a acceder a datos catalogados como personales y que están a disposición de instituciones gubernamentales, pero jurídicamente no tenía la potestad para hacerlo, lo cual lo hace inconstitucional.

En el informe presentado por la Procuraduría General de la República, frente a la acción de inconstitucionalidad expediente, 20-014581-0007-CO señaló que esa redacción violentaría el derecho a la intimidad y el principio de reserva legal, es decir, va en contra de la regla que dicta que ciertas acciones solo pueden ser autorizadas por los diputados, mediante una ley. A su vez indicó que "la creación de un organismo público con competencias en el tratamiento de datos personales está reservada a la ley, debido a su incidencia en el ejercicio del derecho fundamental a la autodeterminación informativa, garantizado por el artículo 24 constitucional".<sup>5</sup>

Como se mencionó, ese rango de acción que pretendía la UPAD ya está resguardado en el artículo 24 de la Constitución; la Unidad no podía usar información personal sin contar con un consentimiento legal. El procurador concluyó que esa agencia "estaba imposibilitada jurídicamente para de ninguna manera requerir información considerada

---

<sup>5</sup> Jurado Fernández, Julio Alberto. (2020, 7 de setiembre). Informe de la Procuraduría General de la República. Acción de inconstitucionalidad. Expediente 20-014581-0007-CO. PGR. Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto\\_cons/asu\\_informe\\_pgr.aspx?ContInforme=0&param1=AIP&nValor1=1&param5=20-014581-0007-CO&paramInf=1&strTipM=IP1](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0&param1=AIP&nValor1=1&param5=20-014581-0007-CO&paramInf=1&strTipM=IP1)



como personal en poder de otras Administraciones Públicas, sino era contando con la respectiva autorización legal expresa, al estar en juego el goce efectivo de un derecho fundamental. Tal autorización, por el contrario, es conferida por una norma de menor rango según el artículo 7 de repetida cita, lo que la hace inconstitucional".<sup>6</sup>

Sus argumentos encuentran respaldo en la Ley 8968 "Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales". El artículo quinto de la citada ley establece con claridad que "quien recopile datos personales deberá obtener el consentimiento expreso de la persona titular de los datos o de su representante. Este consentimiento deberá constar por escrito, ya sea en un documento físico o electrónico, el cual podrá ser revocado de la misma forma, sin efecto retroactivo".

En forma adicional, esa normativa ofrece reglas claras en cuando a trasladar o compartir información. El artículo 14, "Transferencia de datos personales, regla general", menciona que:

*"Los responsables de las bases de datos, públicas o privadas, solo podrán transferir datos contenidos en ellas cuando el titular del derecho haya autorizado expresa y válidamente tal transferencia y se haga sin vulnerar los principios y derechos reconocidos en esta ley".*

El decreto que dio vida a la UPAD no contaba con ninguna autorización para el uso de datos personales; además, también violaría el principio de legalidad, que se encuentra

---

<sup>6</sup> Ibíd. Jurado Fernández, Julio Alberto. (2020, 7 de setiembre).

contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública N. 6227, el cual explica que:

*“La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerarquía de sus fuentes”.*

De esta cuenta, y en refuerzo a lo expuesto por las diferentes fuentes citadas, ningún órgano público puede desarrollar una función que no le esté permitida; además, no se permite la transferencia de información personal entre instituciones públicas, a no ser que exista una autorización expresa de los involucrados.

La Ley 8968 “Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales” define, en su artículo 3, datos personales como “cualquier dato relativo a una persona física identificada o identificable”. Son de uso restringido aquellos que “aun formando parte de registros de acceso al público, no son de acceso irrestricto por ser de interés solo para su titular o para la Administración Pública”.

Entre los datos sensibles se cuentan la “información relativa al fuero íntimo de la persona, como por ejemplo los que revelen origen racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o espirituales, condición socioeconómica, información biomédica o genética, vida y orientación sexual, entre otros”.

A la luz de estas definiciones, es posible afirmar que la UPAD violó el derecho que tienen las personas de resguardar el uso y acceso de sus datos personales; atentó contra el

principio de consentimiento informado y sí tuvo acceso a información considerada sensible.

El informe Defensoría de los Habitantes en torno a esa Unidad estableció que " *A partir de lo definido en el convenio marco de cooperación entre el Sistema Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) y el Ministerio de la Presidencia (...) sí se tuvo acceso a datos sensibles, los cuales fueron obtenidos a través de un convenio que autorizaba conexión directa a las mencionadas bases. Este convenio indicaba que el Ministerio de la Presidencia podrá obtener datos relativos a la condición socioeconómica de los hogares registrados en el sistema y a la población beneficiaria de los diferentes programas sociales del Estado, en cuanto al monto, duración y tipo de beneficio, identificada en la cláusula segunda artículo 7 del mismo*".<sup>7</sup>

El manejo y el resguardo de los datos es otro de los ejes de la investigación. Al respecto, el artículo 10 de la Ley 8968 establece lo siguiente:

*“El responsable de la base de datos deberá adoptar las medidas de índole técnica y de organización necesarias para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal y evitar su alteración, destrucción accidental o ilícita, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, así como cualquier otra acción contraria a esta ley.*

---

<sup>7</sup>Crespo Sancho, Catalina. (2020, 3 de marzo) INFORME ESPECIAL: “Investigación de acciones realizadas desde Casa Presidencial en relación con el Decreto Ejecutivo N° 41996-MP-MIDEPLAN y anterior al mismo en materia de análisis de datos de las personas y su posible impacto en el derecho a la autodeterminación informativa de las y los habitantes”. OFICIO N° 023482020. Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Disponible en: [http://www.dhr.go.cr/informacion\\_relevante/publicaciones/investigacion\\_UPAD/02348\\_2020\\_DHR\\_310955\\_2020\\_SI.pdf](http://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/publicaciones/investigacion_UPAD/02348_2020_DHR_310955_2020_SI.pdf)

*Dichas medidas deberán incluir, al menos, los mecanismos de seguridad física y lógica más adecuados de acuerdo con el desarrollo tecnológico actual, para garantizar la protección de la información almacenada.*

*No se registrarán datos personales en bases de datos que no reúnan las condiciones que garanticen plenamente su seguridad e integridad, así como la de los centros de tratamiento, equipos, sistemas y programas”.*

La comisión investigadora encontró que la información se registraba en computadoras personales y que las medidas de protección de los datos eran deficientes. Incluso, como lo menciona el periodista Daniel Chinchilla en un artículo del medio digital CRHoy, algunos de los dispositivos empleados en este proceso estaban en las casas de habitación de los asesores Alejandro Madrigal, Andrés Villalobos y Diego Fernández.

Al respecto, no solamente es importante determinar cómo y dónde se guardan los datos, sino también los procedimientos para su uso y resguardo adecuados. En ese sentido, el artículo 12 de la Ley 8968, “Protocolos de actuación”, señala que:

*“Las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, que tengan entre sus funciones la recolección, el almacenamiento y el uso de datos personales, podrán emitir un protocolo de actuación en el cual establecerán los pasos que deberán seguir en la recolección, el almacenamiento y el manejo de los datos personales, de conformidad con las reglas previstas en esta ley. Para que sean válidos, los protocolos de actuación deberán ser inscritos, así como sus posteriores modificaciones, ante la Prodhab. La Prodhab*

*podrá verificar, en cualquier momento, que la base de datos esté cumpliendo cabalmente con los términos de su protocolo”.*

Es claro que no existía un protocolo en la UPAD para el manejo de la información y que sus métodos de control eran también escasos. De acuerdo con el artículo 29 de la Ley 8968, se califica como falta leve el “recolectar, almacenar y transmitir datos personales de terceros por medio de mecanismos inseguros o que de alguna forma no garanticen la seguridad e inalterabilidad de los datos”.

El artículo 30, que se refiere a las faltas graves, indica que éstas son aquellas que:

*a) Recolectar, almacenar, transmitir o de cualquier otra forma emplear datos personales sin el consentimiento informado y expreso del titular de los datos, con arreglo a las disposiciones de esta ley.*

*b) Transferir datos personales a otras personas o empresas en contravención de las reglas establecidas en el capítulo III de esta ley.*

*c) Recolectar, almacenar, transmitir o de cualquier otro modo emplear datos personales para una finalidad distinta de la autorizada por el titular de la información.*

*d) Negarse injustificadamente a dar acceso a un interesado sobre los datos que consten en archivos y bases de datos, a fin de verificar su calidad, recolección, almacenamiento y uso conforme a esta ley.*

*e) Negarse injustificadamente a eliminar o rectificar los datos de una persona que así lo haya solicitado por medio claro e inequívoco”.*

En este caso particular, como ya se ha señalado, la UPAD no contaba con una autorización de las personas para usar su información sensible y además no estaba facultada para transferir la información de otras dependencias del Estado.

Entre las faltas gravísimas, de acuerdo con la misma normativa, se encuentran las siguientes:

- *Recolectar, almacenar, transmitir o de cualquier otra forma emplear, por parte de personas físicas o jurídicas privadas, datos sensibles, según la definición prevista en el artículo 3 de esta ley.*

(...)

*e) Realizar tratamiento de datos personales sin encontrarse debidamente inscrito ante la Prodhav, en el caso de los responsables de bases de datos cubiertos por el artículo 21 de esta ley.*

Es así que en el artículo 28 de la ley supra citada reza lo siguiente en cuanto a las sanciones que acarrearán las faltas mencionadas:

*Si se ha incurrido en alguna de las faltas tipificadas en esta ley, se deberá imponer alguna de las siguientes sanciones, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes:*

*a) Para las faltas leves, una multa hasta de cinco salarios base del cargo de auxiliar judicial I, según la Ley de Presupuesto de la República.*

*b) Para las faltas graves, una multa de cinco a veinte salarios base del cargo de auxiliar judicial I, según la Ley de Presupuesto de la República.*

*c) Para las faltas gravísimas, una multa de quince a treinta salarios base del cargo de auxiliar judicial I, según la Ley de Presupuesto de la República, y la suspensión para el funcionamiento del fichero de uno a seis meses.*

El irrespeto o mal uso de la información sensible también tiene otras implicaciones. El artículo 196 bis del Código Penal, “Violación de datos personales”, reafirma que:

*“Será sancionado con pena de prisión de uno a tres años quien en beneficio propio o de un tercero, con peligro o daño para la intimidad o privacidad y sin la autorización del titular de los datos, se apodere, modifique, interfiera, acceda, copie, transmita, publique, difunda, recopile, inutilice, intercepte, retenga, venda, compre, desvíe para un fin distinto para el que fueron recolectados o dé un tratamiento no autorizado a las imágenes o datos de una persona física o jurídica almacenados en sistemas o redes informáticas o telemáticas, o en contenedores electrónicos, ópticos o magnéticos”.*

Por otro lado, y en relación con lo establecido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sobre el derecho a la autodeterminación informativa, resulta necesario considerar lo estipulado en la Resolución N°08799 - 2005, que textualmente reza lo siguiente:

*"Como se indicó líneas atrás, la ampliación del ámbito protector del Derecho a la intimidad surge como una respuesta al ambiente global de fluidez informativa que se vive. Ambiente que ha puesto en entredicho las fórmulas tradicionales de protección a los datos personales, para evolucionar en atención a la necesidad de utilizar nuevas herramientas que permitan garantizar el derecho fundamental de los ciudadanos a decidir quién, cuándo, dónde y bajo qué y cuáles circunstancias tiene contacto con sus datos. Es reconocido así el derecho fundamental de toda persona física o jurídica a conocer lo que conste sobre ella, sus bienes o derechos en cualquier registro o archivo, de toda naturaleza, incluso mecánica, electrónica o informatizada, sea pública o privada; así como la finalidad a que esa información se destine y a que sea empleada únicamente para dicho fin, el cual dependerá de la naturaleza del registro en cuestión. Da derecho también a que la información sea rectificadas, actualizada, complementada o suprimida, cuando la misma sea incorrecta o inexacta, o esté siendo empleada para fin distinto del que legítimamente puede cumplir. Es la llamada protección a la autodeterminación informativa de las personas, la cual rebasa su simple ámbito de intimidad. Se concede al ciudadano el derecho a estar informado del procesamiento de los datos y de los fines que con él se pretende alcanzar, junto con el derecho de acceso, corrección o eliminación en caso el que se le cause un perjuicio ilegítimo.*

*La esfera privada ya no se reduce al domicilio o a las comunicaciones, sino que es factible preguntarse si es comprensible incluir "la protección de la información" para reconocerle al ciudadano una tutela a la intimidad que implique la posibilidad de controlar la información que lo pueda afectar. Lo expuesto, significa que el tratamiento electrónico de datos, como un presupuesto del desarrollo de nuestra actual sociedad democrática debe llevarse a cabo afianzando los derechos y garantías democráticas del ciudadano (Art. 24, 1, 28, 30, 33 y 41 de la Constitución). **Es obvio, que el acceso a la información es un poderoso instrumento de progreso individual, y para el ejercicio de***



***los derechos políticos y sociales. Pero también debe reconocerse que el progreso no significa que los ciudadanos deban quedar en situación de desventaja frente al Estado o a los particulares. El nuevo derecho a la intimidad debe ponderar los intereses en conflicto, entre el legítimo interés de la sociedad a desarrollarse utilizando la información, como la también necesidad de tutelar a la persona frente al uso arbitrario de sus datos personales. La tutela a la intimidad implica, la posibilidad real y efectiva para el ciudadano de saber cuáles datos suyos están siendo tratados, con qué fines, por cuáles personas, bajo qué circunstancias, para que pueda ejercer el control correspondiente sobre la información que se distribuye y que lo afecta (arts. 24 de la Constitución y 13 inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos).”***  
*(resaltado no es del texto original).*

Queda claro, entonces, el derecho que ostenta el titular de los datos, en cuanto a que la información sea suprimida cuando esté siendo empleada para un fin distinto del que legítimamente puede cumplir, de manera que, la utilización de datos que realizó la UPAD sin el consentimiento de los titulares, estaría transgrediendo el derecho a la autodeterminación informativa, que ha sido ampliamente tratado por nuestro Órgano de Control Constitucional.

Además, se demuestra también que el progreso, entendido como el uso de datos para políticas públicas, no significa, ni supone, que los ciudadanos deban quedar en situación de desventaja frente al Estado, como se ha tratado de justificar por parte de los principales actores de la UPAD.

### **Irregularidades en la creación del decreto UPAD**

La Procuraduría General de la República (PGR) aseguró que el decreto de creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD) es inconstitucional, y por eso el 15 de

septiembre del 2020 le recomendó a la Sala IV declarar con lugar una acción de inconstitucionalidad presentada en su contra.

El roce constitucional se encuentra fundamentalmente en el artículo 7 del decreto ejecutivo, que fue promulgado el 17 de febrero del 2020 y derogado cuatro días después, pues su redacción violentaría el derecho a la autodeterminación informativa, consagrado en la Constitución Política de Costa Rica. Éste autorizaba a la Unidad para que accediera a la información personal de los costarricenses que se encontraba en las instituciones públicas.

Julio Jurado, procurador general, rindió el informe y expresó que la redacción del decreto no ponía ningún límite a la información confidencial que la UPAD podía solicitar, lo cual incluye –como lo consigna la periodista Sofía Chinchilla del periódico La Nación– “información sobre origen racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o espirituales, condición socioeconómica, información biomédica o genética, vida y orientación sexual, entre otros”.

En su comparecencia en esta comisión que investiga el caso UPAD, el 23 de junio del 2020, el investigador y abogado Adalid Medrano reiteró que en el decreto que creó esa Unidad es inconstitucional “el fundamento jurídico es totalmente erróneo y que requerían una ley para poder operar de la forma como estaban operando.”.

El Colegio de Abogados ya había advertido además que “si se realizó un tratamiento de datos personales sin las condiciones que se generaba, era ilegal”, pero Medrano fue más allá al señalar que “si no hay una transferencia de datos que esté facultada por una ley o

el consentimiento de los titulares, ni siquiera podemos llegar a los protocolos de actuación”.

Explicó que los trabajadores de ese órgano debieron haber firmados convenios de “datos estadísticos” para respetar la información sensible de los costarricenses.

El Informe Técnico de la Comisión Ad Hoc para el Análisis sobre la Creación de la UPAD, Pronunciamiento JD-03-08-20, del Colegio de Abogados, menciona que de acuerdo con la Ley 8968 “Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales”, los datos confidenciales de los costarricenses no pueden usarse de la forma como lo planteaban los criterios definidos por el decreto que dio origen a la Unidad.

Al respecto, confirma que “los principios de la autodeterminación informativa prohíben la recopilación o transferencia de datos (...) sin el consentimiento informado de la persona”. En forma adicional, refiere a que cada entidad es responsable de sus bases de datos y que podrán compartir información sólo si el titular del derecho lo haya autorizado, tal como lo señala el artículo 14 de la supra citada normativa.

Al Colegio le preocupó también que el gobierno haya usado los datos personales de los costarricenses en el sitio web privado Tableau Public, que tiene al menos uno de sus servicios localizados en Estados Unidos. “De haberse subido datos personales en un servidor privado que está en el extranjero, sin autorización del titular y por vías que no aseguran su privacidad, se habría cometido una falta gravísima”.

El informe señala que la Unidad no definía con detalle cómo se protegería y se garantizaría la información confidencial de los costarricenses, “quiénes serían los

responsables de custodiarla y cuáles serían las consecuencias por violar ese deber de confidencialidad”.

Hace referencia al artículo 11 de la Ley 8968 “Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales”, que se refiere a este punto, y por eso añade que “el decreto no contiene ninguna referencia a normativa disciplinaria interna sobre las consecuencias en el caso de violación de dicho acuerdo”.

En virtud de que el decreto incluía la transferencia de información entre las instituciones, menciona que era importante que esos órganos “exijan acuerdos para verificar que se está cumpliendo con este deber”. Además, el perfil técnico del Director de Análisis de Datos de la UPAD no tenía claros los objetivos relacionados con este tema.

La Defensoría de los Habitantes, que ordenó una investigación con respecto a la UPAD, también presentó un informe en el que reconocía que esta agencia sí tuvo la posibilidad de emplear y manipular información considerada confidencial "A partir del uso del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), sí se tuvo acceso a datos sensibles, los cuales se obtuvieron a través de convenios que autorizaban conexión directa a las mencionadas bases", mencionó el informe.<sup>8</sup>

La Defensoría informó que "no hubo análisis de riesgos en protección de datos incluyendo protocolos de actuación, de seguridad, custodia de los datos, protocolo de identificación y manejo, los cuales permiten que un habitante, al sentirse afectado por el uso de sus

---

<sup>8</sup> Lizano, Erick. UPAD tuvo acceso a datos sensibles, concluye Defensoría de los Habitantes. Amelia Rueda, 29 de febrero del 2020. Disponible en <https://www.ameliarueda.com/nota/upad-tuvo-acceso-a-datos-sensibles-concluye-defensoria-de-los-habitantes>

datos personales, ejerza los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, conocidos como ARCO".

Catalina Crespo, la defensora, explicó que el artículo 7 del decreto ejecutivo que dio origen a la UPAD era improcedente jurídicamente y contrario al ordenamiento jurídico del país. En forma adicional, el artículo 8 nunca contempló en su integración a una persona experta en las áreas de protección de datos o ciberseguridad.

“El equipo de asesores que trabajó en el análisis de datos durante 18 meses en Casa Presidencial realizó sus funciones sin respaldo legal que justificara sus alcances, limitaciones y responsabilidades, ni contaba con los recursos tecnológicos y de infraestructura requeridos para esa labor”, explicó la funcionaria.

### **El proceso de creación de la UPAD**

A pesar de que el tema de la UPAD surgió ante la opinión pública hasta febrero del 2020, podemos seguir el rastro de la Unidad, al menos a nivel de reorganización y revisión de decreto<sup>9</sup>, desde un año antes. En este caso se puede ver como no se siguieron los controles respectivos ni se respetaron los criterios técnicos emitidos en contra de la reorganización y el decreto relacionados con la unidad de datos, indistintamente del nombre que tuviera en su momento.

En la siguiente imagen se puede ver la línea de tiempo de los acontecimientos, en los que están involucrados funcionarios de MIDEPLAN, Presidencia de la República y el Ministerio

---

<sup>9</sup> En el siguiente apartado se repasará lo referente a pedidos de información del equipo asesor asignado a UPAD a las diferentes instituciones

## **Expediente 21.818**

de la Presidencia, además de los jefes institucionales de esas instancias: el Presidente de la República, Carlos Alvarado Quesada, el ministro de la Presidencia, Víctor Morales Mora, y la Ministra de Planificación, Pilar Garrido Gonzalo.

### **Imagen 1 Líneas de tiempo con los acontecimientos relacionados con la UPAD 2019-2020**

# LA HISTORIA DE LA UPAD\*

\*SEGÚN EXPEDIENTE DE MIDEPLAN, NOTAS DE  
PRENSA Y DOCUMENTOS QUE CONSTAN EN  
EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO.



**Diego Fernández**

*Coordinador de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos*

**Pilar Garrido**

*Ministra del MIDEPLAN*

**Luis Salazar**

*Director de la GALP*

**Carlos Alvarado**

*Presidente de la República de Costa Rica*

**Felly Salas**

*Ex jefa de despacho de Presidente de la República Carlos Alvarado*

**Ivannia García**

*Jefa de despacho de la Ministra Pilar Garrido*

**Jorge Ortega**

*Jefe de la Unidad de Reforma del Estado del Area de Modernización del MIDEPLAN*

# Expediente 21.818



\*SEGUN EXPEDIENTE DE MIDEPLAN, NOTAS DE PRENSA Y DOCUMENTOS QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO.

**3/7/2019**

**Rodolfo Piza** envía correo electrónico a **Pilar Garrido** para iniciar el proceso de reorganización. Adjunta correo electrónico de **Felly Salas** con la solicitud y el visto bueno de **Miguel Miranda**.

**29/7/2019**

**Jorge Ortega** emite criterio donde formalmente no se acepta la reorganización. Lo envía por correo electrónico a **Ivannia García** con copia a **Iván Acuña**.

**28/8/2019**

Respuesta de **Jorge Ortega** a **Miguel Miranda**, con observaciones técnicas que sugieren no aprobar la reorganización. Indica que despacho MIDEPLAN habló con funcionarios de Presidencia para ver observaciones. **Luis Román** e **Ivannia García** estaban copiados en el correo.

**21/2/2020**

Publicación del decreto 41.996.

**17/6/2019**

**Miguel Miranda** le envía estudio técnico para la reorganización al Ministro de la Presidencia, **Rodolfo Piza**.

**22/7/2019**

**Pilar Garrido** indica que quiere conversar con Presidencia acerca de la reorganización.

**22/8/2019**

**Miguel Miranda** envía oficio por correo a **Jorge Ortega** para solicitarle información acerca del avance de la reorganización.

**14/10/2019**

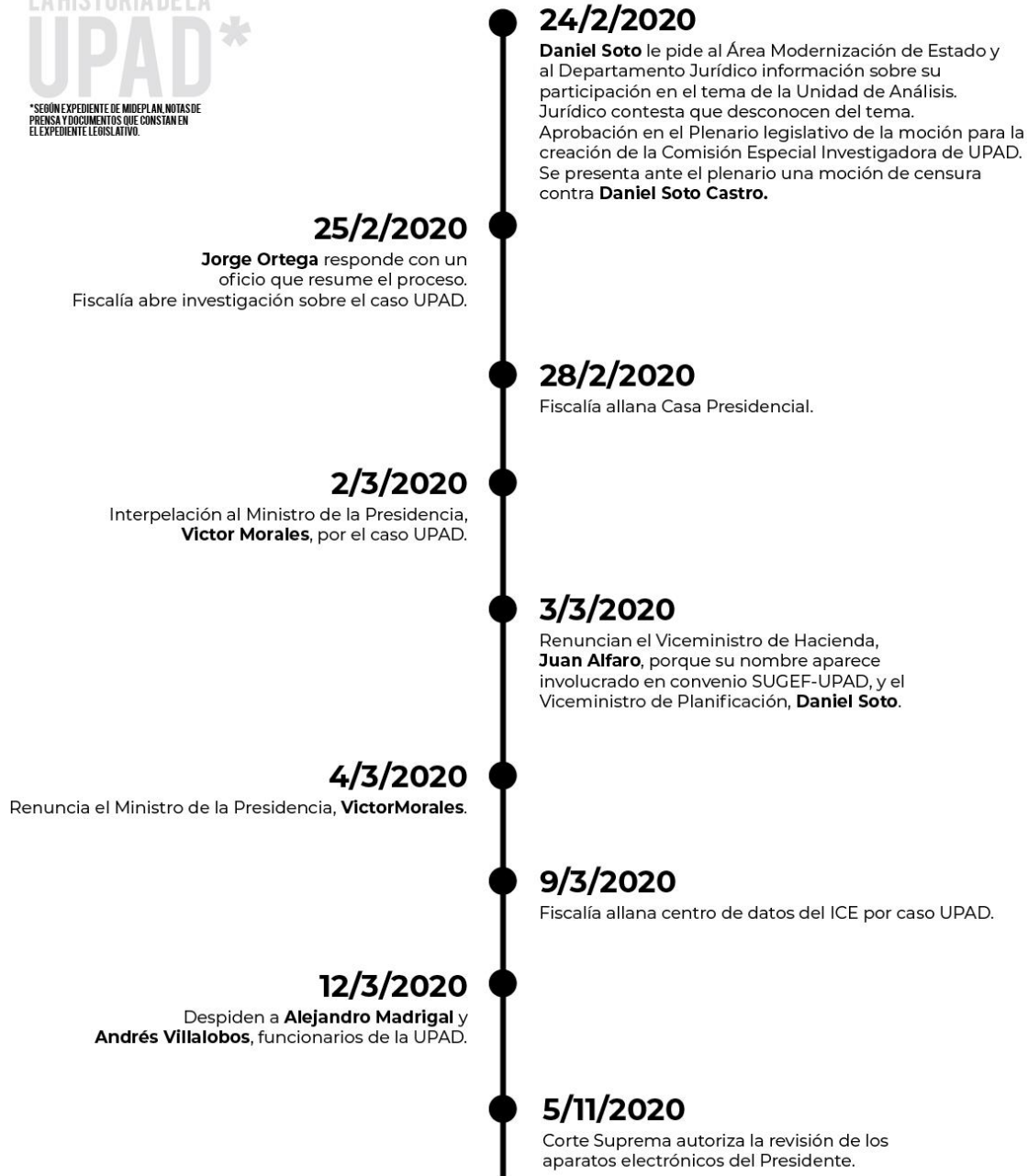
**Adrián Moreira**, solicita a **Jorge Ortega** la información del tema. **Jorge Ortega** le remite observaciones técnicas a la reorganización y observaciones al decreto.

Fecha en la que se dio el decreto 41.996, sobre la creación de UPAD, con las firmas del Presidente de la República, **Carlos Alvarado**, el Ministro de la Presidencia, **Víctor Morales**, y el Ministro a.i. de Plainficación, **Daniel Soto**

<b>Iván Acuña</b> Miembro del Área de Modernización del Estado del MIDEPLAN	<b>Miguel Miranda</b> Analista de Planificación Institucional	<b>Rodolfo Piza</b> Ex Ministro de la Presidencia	<b>Luis Román</b> Gerente de Modernización del Estado del MIDEPLAN	<b>Adrián Moreira</b> Asesor de MIDEPLAN	<b>Víctor Morales</b> Ex Ministro de la Presidencia	<b>Daniel Soto</b> Ex Viceministro del MIDEPLAN
--	--	--	---	---	--	--



# Expediente 21.818



**Juan Alfaro**

*Ex Viceministro de Hacienda*

**Alejandro Madrigal**

*Ex asesor y analista de datos de la Presidencia*

**Andrés Villalobos**

*Ex jefe de Despacho de Presidente de la República Carlos Alvarado*

En la línea de tiempo consta que se emitieron advertencias por parte del personal técnico de MIDEPLAN acerca de la pertinencia y legalidad de las propuestas de reestructuración y decretos para el funcionamiento de la unidad de datos, los cuales fueron sistemáticamente ignorados para seguir con la creación de una unidad que ya de por sí funcionaba y tenía datos que habían obtenido de las instituciones públicas. A pesar de esto, y de que la Ministra de Planificación conocía de la situación, el viceministro de la misma cartera, en conjunto con el ministro de la Presidencia y el Presidente de la República.

También hay constancia en el expediente de MIDEPLAN de que los funcionarios señalaban al Presidente de la República como impulsor directo de la creación de la Unidad, y varias autoridades aseguraron en sus comparecencias que dieron los datos en el entendido de que era el mismo Presidente el que los solicitaba.

Finalmente, hay que dejar constancia del proceso judicial que se sigue en este caso, en el cual los equipos electrónicos del Presidente serán parte de las pruebas que se analizan.

### **Objeciones técnicas de MIDEPLAN**

En el expediente facilitado por el Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN en este tema, constan una serie de objeciones de índole técnica a los diferentes intentos de tratar de traer a la legalidad a la unidad de análisis de datos.

El primer intento que consta en el expediente es el “Decreto de Creación DADIA”, documento que fue remitido a la Ministra de Planificación, Pilar Garrido por Diego Fernández, en su calidad de asesor del despacho del Presidente de la República, según

la firma del correo. Jorge Ortega, Jefe de Reforma Institucional del Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN, remite un correo a Ivannia García, jefa de despacho de la Ministra de Planificación, el día 14 de mayo con las siguientes observaciones<sup>10</sup>:

- Les advierten que previo al decreto debe haber un proceso de reorganización administrativa avalado por MIDEPLAN, el cual no se ha realizado.
- “Debe recordarse que conforme al Decreto Ejecutivo 41162, se limita la aprobación de reorganizaciones administrativas cuando esto amerite el incremento de gastos, siendo que en esta propuesta se aduce a este tema, lo cual podría impedir la operatividad de esta dependencia”.
- “El decreto no es claro respecto al tipo de datos que le corresponderá analizar a esta Dirección, siendo que en sus funciones se presenta información que le corresponde analizar a otras instituciones, como es el caso de MIDEPLAN, INEC, MICITT, DIS, entre otras.”
- “(...) en la anterior Administración y la actual se ha impulsado decretos asociados a la transparencia, acceso a la información y manejo de datos público, labor que le corresponde a las distintas instituciones públicas, siendo que el establecimiento de esta Dirección podría duplicar esfuerzos. Por otra parte, **se hace referencia en la función 3 que esta Dirección tendrá un resguardo y confidencialidad durante la gestión de los**

---

<sup>10</sup> Cita expediente MIDEPLAN, folio 2.

**datos, sin embargo, son datos públicos, lo cual no corresponde.”**

(Subrayado no es del original)

- Establecen la naturaleza jurídica, pero la Dirección no tendría naturaleza jurídica porque es una dependencia asesora de la Presidencia.
- “(…) no se justifica la creación de estructura organizacional para coordinar, ya que es una función o actividad, más que una dependencia organizacional, por otra parte, el tema de gobernanza, conforme se le comunicó a la OCDE se gestionará en un órgano colegiado entre los Ministerio de Presidencia, Hacienda y Planificación Nacional”.
- La inconveniencia de establecer temas propios de puestos a nivel de normativa.

Luego de esto, y sin tener respuesta respecto a las observaciones, el día 3 de julio de 2019 el Ministro de la Presidencia de ese entonces, Rodolfo Piza, remitió a la Ministra de Planificación la propuesta de reorganización institucional para incorporar a la Unidad Presidencial de Análisis de Datos e Inteligencia Artificial (UPADIA), para el análisis correspondiente.

El día 29 de julio del año 2020, Jorge Ortega le hace llegar a Ivania García las observaciones a dicha reorganización. Entre las observaciones más importantes se destacan:

- “(…) la simple conformación de una unidad organizacional no limita o impide que quien ejerza la Presidencia de la República desee establecer su metodología para la toma de decisiones en la implementación de las

políticas públicas o el accionar de la institucionalidad pública, ya que como establece la Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública, la Presidencia de la República tiene la potestad de dirigir y coordinar las tareas de Gobierno, siendo que es una atribución propia de quien ejerza dicho puesto”.<sup>11</sup>

- “(…) la unidad organizacional que se pretende establecer no es necesaria, considerando que las funciones que se le pretenden asignar ya le compete al Consejo de Gobierno, siendo que podría estar incurriendo en una duplicidad de funciones”<sup>12</sup>.

- “(…) las funciones que le pretenden asignar a esta nueva unidad, ya son competencia de la unidad organizacional denominada Secretaría de Consejo de Gobierno, ya que es a esta a la que le compete asistir al Consejo de Gobierno en las labores que tiene asignadas por la Constitución y otras leyes de la República”<sup>13</sup>.

- “(…) la propuesta no ahonda en motivos que justifique como esta situación a (ha) limitado las acciones del Gobierno en la materia, ni como la simple inexistencia de una dependencia específica ha impedido la adecuada toma de decisiones, sino que se centra en la necesidad de información para direccionar la gestión pública basada en datos, lo cual se coincide

---

<sup>11</sup> Cita expediente mideplan folio 22

<sup>12</sup> IDEM.

<sup>13</sup> IDEM.

plenamente, pero no se encuentra justificaciones que demuestren la imperiosa necesidad de crear dicha dependencia.”<sup>14</sup>

- “(…) la propuesta no ahonda en temas propios de la inteligencia artificial, considerando que forma parte de su denominación, siendo que parece ser un aspecto que se enuncia, pero no se tiene claridad de la forma en que se va a ejecutar o direccionar lo correspondiente”<sup>15</sup>.

- “(…) la propuesta no establece claramente la cantidad de recurso humano que conformará dicha dependencia, ni queda claro si el despacho presidencial prescindirá de dichas plazas o desarrollarán la labor como recargo, lo cual no se considera conveniente y son aspectos que deberán aclararse.”<sup>16</sup>

- No hay información acerca de los recursos financieros necesarios.

En correspondencia con lo anterior, se recomienda no aprobar la propuesta de reorganización y enviar las observaciones para que se revisen, analicen, aclaren y subsanen.

Después de esto no se reciben más propuestas y lo que consta es el recibido de las mismas por parte de Miguel Miranda, funcionario del departamento de planificación de la Presidencia de la República y luego pedidos de información del Viceministro posterior a la publicación de decreto 41996.

---

<sup>14</sup> IDEM.

<sup>15</sup> Ibid, folio 23.

<sup>16</sup> IDEM.

**El proceso de solicitud de datos por parte de los miembros de la UPAD**

De la correspondencia recopilada en esta comisión se resaltan los siguientes puntos debido a la preocupación que representan en diferentes áreas relacionadas a la seguridad y resguardo de los datos manejados por la Unidad Presidencial de Análisis de Datos.

La Contraloría General de la República dio respuesta por medio del oficio 11328 (DC-304) del 08 de agosto de 2018 suscrito por la señora Contralora General de la República en la que se indicó que se había coordinado con los señores Diego Fernández y Alejandro Madrigal, asesores del Despacho Presidencial los accesos a la información contenida en las bases de datos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), del Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC), del Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM), entre otros.

El Ministerio de Seguridad Pública justifica que, amparado en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política, envió al despacho del Presidente de la República la base de datos de nombre “Informes policiales y actas de decomiso” de la cual se entregaron las siguientes variables: Listado de aprehensiones realizadas por la Fuerza Pública en el año 2019, en la cual se establece lugar (provincia, cantón y distrito) tipo de aprehensión, aprehendido y fecha de la aprehensión (día, mes y año).

El día 12 de febrero de 2016 se suscribió el “Convenio para la utilización de la Plataforma de Servicios Institucional (PSI), para el Sector Público entre el Tribunal Supremo de Elecciones y el Ministerio de la Presidencia” cuyo objetivo único y exclusivo es “la autorización para que la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), como

programa adscrito al Ministerio de la Presidencia, pueda consultar puntualmente datos personales de acceso irrestricto (público) así como aquellos de acceso restringido (privados), contenidos en la base de datos que lleva el Registro Civil”.

El día 06 de noviembre de 2018 se suscribió el “Convenio Marco entre el Poder Ejecutivo y el Tribunal Supremo de Elecciones para promover las soluciones de Identidad Nacional”. Este convenio permite que entidades estatales puedan utilizar sin costo, los sistemas biométricos de verificación de identidad del TSE. Las solicitudes de datos privados o de acceso restringido cabe indicar que la entrega de estos datos se realiza solamente si existe de por medio “Convenio para la utilización de la Plataforma de Servicios Institucional (PSI), para el Sector Público entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la institución que solicita dichos datos.

La Superintendencia General De Entidades Financieras (SUGEF) recibió un correo electrónico por parte del señor Alejandro Madrigal Rivas (quien era funcionario de la UPAD) con una propuesta de contrato de confidencialidad, esto con el propósito de habilitar el intercambio de información contenida en el Centro de Información Crediticia (CIC). Dicha solicitud quedó archivada al ser contraria al ordenamiento jurídico aplicable a la información contenida en el CIC.

El señor Diego Fernández Montero del Ministerio de la Presidencia solicitó de manera personal y verbal en primera instancia y luego en segunda instancia vía correo electrónico a varios funcionarios de la Oficina de Planes y Operaciones del Organismo de Investigación información puntual sobre las denuncias ingresadas al OIJ, así como georreferenciación de los sitios en que ocurrieron los delitos mediante coordenadas



geográficas que muestren el lugar de su realización. El señor Alejandro Madrigal Rivas también vía correo electrónico en una segunda oportunidad solicitó la misma información a los mismos funcionarios del OIJ.

Sobre lo anterior se negó la información referente únicamente a la ubicación geográfica de los sitios específicos en que ocurrieron los delitos, esto por considerarse datos sensibles, por lo que solo se aportó la información genérica e innominada de las denuncias la cual no contiene datos individualizantes de personas u ofendidos, información que además está disponible para ser consultada vía internet en la página web del OIJ por todos los ciudadanos que tengan interés en ella.

El Banco Central de Costa Rica recibió la solicitud de información por parte de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD), correspondiente a variables de producción, empleo y exportaciones, por actividad económica, cantón y tamaño de empresa. La información entregada a la UPAD se gestionó vía correo electrónico, los datos excluyen cualquier tipo de información confidencial.

La Unidad de Planificación Institucional (UPI) del Ministerio de Planificación Económica y Política (MIDEPLAN) manifestó que fue de su conocimiento la creación de la Unidad de Análisis de Datos e Inteligencia Artificial (UPADIA) sí fue comunicada a la UPI por la señora Felly Salas, Directora del Despacho Presidencial mediante el oficio DP-135-2019 del 21 de mayo de 2019 en ese oficio se solicitó el criterio técnico de la UPI al estudio técnico presentado por ella.

En segunda instancia el estudio técnico fue presentado por el señor Diego Fernández,

Asesor del señor Presidente de la República. La UPI se encargó de brindar asesoría para el estudio técnico que se presentaría posteriormente al señor Ministro de la Presidencia y que este luego presentaría ante MIDEPLAN, lo anterior es una responsabilidad que tiene que la UPI como órgano asesor en materia de reorganizaciones institucionales. Todo este proceso se llevó a cabo a lo interno de la institución desde el 21 de mayo de 2019 hasta el 03 de julio de 2019.

MIDEPLAN rechazó la creación de la UPADIA debido a que se consideró que no era necesario crear una unidad administrativa para llevar a cabo las funciones descritas de las cuales se encargaría la misma ya que estas funciones están comprendidas en la Secretaría del Consejo de Gobierno.

### **La seguridad en la recepción y utilización de los datos obtenidos por la UPAD, así como el resguardo, manipulación y eliminación de datos sensibles**

La seguridad y el resguardo de la información fue uno de los aspectos más cuestionados de la UPAD. La Defensoría de los Habitantes determinó en su informe que la Unidad careció de “análisis de riesgos en protección de datos incluyendo protocolos de actuación, de seguridad, custodia de los datos, protocolo de identificación y manejo”<sup>17</sup>

Llamó particularmente la atención que la manipulación y el uso de datos se efectuó en computadoras personales, que como lo señaló el portal de noticias CRHoy, se

---

<sup>17</sup> Lizano, Erick. (2020). UPAD tuvo acceso a datos sensibles, concluye Defensoría de los Habitantes. 2021, en Amelia Rueda. Sitio web: <https://www.ameliarueda.com/nota/upad-tuvo-acceso-a-datos-sensibles-concluye-defensoria-de-los-habitantes>

encontraron incluso en las viviendas de sus asesores: Alejandro Madrigal, Andrés Villalobos y Diego Fernández<sup>18</sup>.

El experto en ciberseguridad y consultor en ciberdefensa, Esteban Jiménez, en su comparecencia del 30 de julio del 2020 ante esta Comisión, aseguró que los equipos en los que trabajaban los asesores de la UPAD no eran adecuados para recopilar datos de los costarricenses; cuestionó además el uso de llaves maya y computadoras que no estaban registradas por Presidencia<sup>19</sup>.

La Defensora, Catalina Crespo, en declaraciones a Amelia Rueda aseveró que el equipo de asesores de la UPAD trabajó durante 18 meses “sin respaldo legal que justificara sus alcances, limitaciones y responsabilidades, ni contaba con los recursos tecnológicos y de infraestructura requeridos para esa labor”<sup>20</sup>.

La falta de protocolos y la libertad de los funcionarios para acceder a la información sensible de los costarricenses, aún desde sus casas, fue también censurado por el Colegio de Abogados, para quien los trabajadores de ese órgano debieron haber firmado

---

<sup>18</sup> Chinchilla, Daniel. (2020). UPAD manipulaba datos sensibles de ticos en computadoras personales. 2021, de CRHoy Sitio web: <https://www.crhoy.com/nacionales/upad-manipulaba-datos-sensibles-de-ticos-en-computadoras-personales/>

<sup>19</sup> Alfaro, Josué. (2020). Información ciudadana pudo ponerse en riesgo porque UPAD usó plataforma gratuita, advierte experto. 2021, en Amelia Rueda. Sitio web: <https://www.ameliarueda.com/nota/informacion-ciudadana-pudo-ponerse-en-riesgo-upad-uso-plataforma-gratuita>

<sup>20</sup> Lizano, Erick. (2020). UPAD tuvo acceso a datos sensibles, concluye Defensoría de los Habitantes. 2021, en Amelia Rueda. Sitio web: <https://www.ameliarueda.com/nota/upad-tuvo-acceso-a-datos-sensibles-concluye-defensoria-de-los-habitantes>

convenios de “datos estadísticos” a fin de garantizar la integridad y confidencialidad de los datos<sup>21</sup>.

Los representantes del gremio de abogados también señalaron que la Unidad no definía con precisión cómo se protegería y se garantizaría la información confidencial de los costarricenses, “quiénes serían los responsables de custodiarla y cuáles serían las consecuencias por violar ese deber de confidencialidad”<sup>22</sup>.

Los propios medios de comunicación dieron cuenta que los datos recabados por los funcionarios se emplearon para análisis de carácter personal o para investigaciones que no tenían nada que ver con la toma de decisiones públicas.

Como lo señaló el portal de noticias El Observador, en febrero del 2020, Alejandro Madrigal, asesor de la Unidad, estudió la cantidad de iglesias evangélicas y de otras denominaciones en el país y el posible impacto que sus feligreses tuvieron en las elecciones presidenciales en las que Carlos Alvarado resultó ganador (Jenkins, 2020).

El funcionario publicó los resultados en la página de visualización de datos Tableau, en la cual también hizo referencia a datos relacionados con el ausentismo en los centros educativos debido a la huelga y la asistencia a clases de sexualidad.

---

<sup>21</sup> Lizano, Erick. (2020). UPAD tuvo acceso a datos sensibles, concluye Defensoría de los Habitantes. 2021, en Amelia Rueda. Sitio web: <https://www.ameliarueda.com/nota/upad-tuvo-acceso-a-datos-sensibles-concluye-defensoria-de-los-habitantes>

<sup>22</sup> Alfaro, Josué. (2020). Información ciudadana pudo ponerse en riesgo porque UPAD usó plataforma gratuita, advierte experto. 2021, en Amelia Rueda. Sitio web: <https://www.ameliarueda.com/nota/informacion-ciudadana-pudo-ponerse-en-riesgo-upad-uso-plataforma-gratuita>

Al respecto, al Colegio de Abogados le preocupó también que el gobierno usara el sitio web privado Tableau Public, por cuanto tiene al menos uno de sus servidores en el extranjero y porque no tiene las características de seguridad apropiadas para resguardar la información que ahí se compartía<sup>23</sup>.

En esto coincide Esteban Jiménez, quien explicó que este sistema no está diseñado para las investigaciones que realizó la UPAD y además es vulnerable. Según consignó el portal de noticias Amelia Rueda, la plataforma Tableau Public es de dominio público.

“No se necesita registrarse, no se necesita hacer uso de una cuenta y no media un pago; por lo tanto es de escrutinio universal, cualquier persona en cualquier lugar del mundo la puede verificar y los mismos desarrolladores de Tableau indican que el Tableau público puede ser accesado por cualquier persona en cualquier lugar del mundo, incluyendo los datos de trasfondo”<sup>24</sup>.

Jiménez hubiese preferido el uso de licencias pagadas, como Tableau Online o Tableau Server, las cuales le permiten al investigador “tener muchísimas más herramientas para la protección de la información”, pues la versión gratuita “no tiene las mismas capacidades de seguridad que el software en su versión licenciada”.

---

<sup>23</sup> Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. (2020). Comisión Ad Hoc para el Análisis sobre la Creación de la Unidad Presidencial sobre Análisis de Datos. Informe Técnico. 2021. Sitio web: <http://v1.abogados.or.cr/informeUPAD.pdf>

<sup>24</sup> Alfaro, Josué. (2020). Información ciudadana pudo ponerse en riesgo porque UPAD usó plataforma gratuita, advierte experto. 2021, en Amelia Rueda. Sitio web: <https://www.ameliarueda.com/nota/informacion-ciudadana-pudo-ponerse-en-riesgo-upad-uso-plataforma-gratuita>

El problema concreto es que si la UPAD utilizó bases de datos que contenían nombres de las personas y sus números de cédula, entonces la información de los ciudadanos extraída del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiario (SINIRUBE) pudo estar disponible para la consulta pública en esa herramienta digital.

De acuerdo con lo que reprodujo el medio de prensa digital Amelia Rueda, el experto explicó que esa información es muy codiciada en el marco del mercadeo ilegal, pues es útil para definir perfiles de consumidores, trasegar medicamentos o falsificar identidades y que se pueden vender por cifras no menores a los \$550, dependiendo de la cantidad de información disponible.

Estas bases de datos pueden emplearse además con oscuros fines políticos, pues el experto señala que esta información puede emplearse en una campaña política porque permite identificar individuos en riesgo, que son más vulnerables. Jiménez, como lo reporta Oscar Ugarte de Semanario Universidad, advirtió que “con mucha precisión se pueden encontrar poblaciones del país, saber sus necesidades y plantear planes políticos”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ugarte, Oscar. (2020). ¿Por qué las bases de datos públicas son tan apetecidas? 2021, en Semanario Universidad. Sitio web: <https://semanariouniversidad.com/pais/por-que-las-bases-de-datos-publicas-son-tan-apetecidas/>

## Disposiciones finales

### Conclusiones

#### El uso correcto de datos para orientar las políticas públicas del Estado

El uso de datos para la toma de decisiones relacionada con las políticas públicas es una tarea necesaria que permite direccionar de manera más efectiva los recursos con que cuenta la Administración Pública para incidir y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) ha sido uno de los pilares en esta tarea, colaborando con la elaboración, aplicación y análisis de instrumentos de recolección de datos con intereses diversos para que las instituciones puedan ubicar su intervención en el escenario presentado por los datos.

Los avances tecnológicos han abierto nuevas oportunidades en esta materia. “En el caso de la toma de decisiones, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas el objetivo del uso de la Ciencia de Datos es producir evidencia que sea pertinente, de calidad y oportuna, para así fundamentar y orientar decisiones”<sup>26</sup>.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>27</sup>, la gestión o tratamiento de estos datos debe componerse de la siguiente manera:

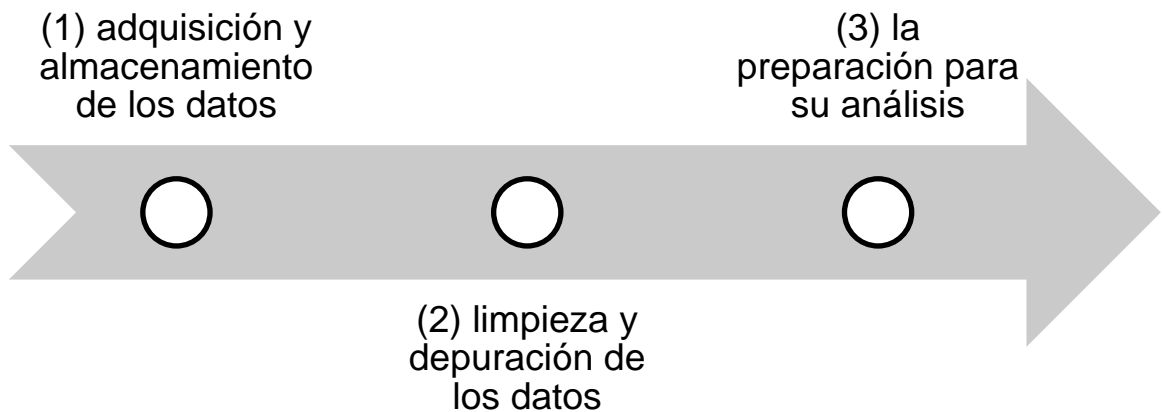
---

<sup>26</sup>Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Sitio web: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-uso-de-datos-masivos-y-sus-t%C3%A9cnicas-anal%C3%ADticas-para-el-dise%C3%B1o-e-implementaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-en-Latinoam%C3%A9rica-y-el-Caribe.pdf>

<sup>27</sup> IDEM

Figura #1.

Componentes de la gestión o tratamiento de datos según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



Fuente: elaboración propia con datos del BID.

Además, establece claramente que “este ciclo de análisis requiere de profesionales especialistas con una formación sólida en alguna de las Ciencias de la Computación, uso y desarrollo de aplicaciones, modelamiento, estadística, analítica y matemáticas. A estos profesionales se les denomina Científicos de Datos, quienes exploran, generan



preguntas, realizan análisis de escenarios y cuestionan los supuestos y procesos existentes utilizando múltiples fuentes de datos de diferentes orígenes”<sup>28</sup>.

El impulso a la toma de decisiones basada en datos se puede dilucidar en el impulso que les dan los organismos internacionales. El Banco Mundial cuenta con el *Big Data Innovation Challenge*<sup>29</sup>, un concurso que premia la innovación en el uso *big data*, mediante el cual pretende “acelerar las capacidades organizativas en el análisis de macrodatos para su uso en investigación y operaciones, para ayudar al Grupo del Banco Mundial (GBM) a trabajar mejor para poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida”.

Es importante recordar que, esta Asamblea Legislativa, en el marco de la adhesión a la OCDE, aprobó el expediente 20404 denominado “Ley del Sistema de Estadística Nacional”; con la finalidad de regular el Sistema de Estadística Nacional, las instituciones que lo componen, fijar las normas básicas para su adecuada coordinación y la obtención de información que permita el desarrollo estadístico de manera veraz y oportuna. También, la Ley creó el Consejo Nacional Consultivo de Estadística (Conace), como órgano consultivo de los usuarios de las estadísticas. En él están representadas instituciones del sector público, organizaciones empresariales e instituciones sociales, económicas y académicas; esto con la finalidad de orientar las estadísticas oportunas para la toma de decisiones de política pública.

El Sistema de Estadística Nacional respeta los principios de confidencialidad estadística, transparencia, especialidad, proporcionalidad y de independencia técnica. Sin embargo, el presidente de la República, prefirió duplicar labores desde Casa Presidencial creando un Sistema Estadístico Político paralelo al Sistema Estadístico Nacional, restando

---

<sup>28</sup> IDEM

<sup>29</sup> Grupo del Banco Mundial. (2016). Big Data Innovation Challenge: Pioneering Approaches to Data-Driven Development. Sitio web: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25102>

fortaleza al rol coordinador del INEC, lo cual representó un retroceso a las disposiciones del Código Nacional de Buenas Prácticas Estadísticas.

Los diputados y diputadas firmantes comprendemos y respaldamos el uso de datos y tecnología para perfeccionar las políticas públicas y traer desarrollo y bienestar al país, siempre y cuando el tratamiento de esos datos sea seguro, ético y acorde con la legislación nacional e internacional en la materia. En el caso de la agencia de datos que se analizó en la comisión existieron serias faltas en estos aspectos, que se suman a las ilegalidades, los cuales se desarrollarán en el resto de las conclusiones.

**El funcionamiento de una unidad de facto en la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia para la recolección y utilización de datos personales**

Tal y como se logró determinar mediante este proceso de investigación, varios asesores presidenciales, entre ellos Santiago Álvarez, Andrés Villalobos y Alejandro Madrigal, coordinados por el señor Diego Fernández, y la misma jefa de despacho del Presidente, Felly Salas, solicitaron, en nombre del Presidente Alvarado, datos sensibles y confidenciales a diferentes instituciones, esto durante los últimos meses del 2018. De manera que, se tiene por demostrado que la unidad de facto encargada de analizar datos desde el Despacho de la Presidencia de la República, que a la postre se institucionalizaría bajo el nombre de la UPAD, efectivamente funcionó mucho tiempo antes de la firma del decreto.

Por otro lado, el ministerio de la Presidencia también fue partícipe de la recolección de datos por parte de los asesores que operaban dicha unidad de facto, puesto que, algunas instituciones, como el Sistema Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE),

comunicaron que los convenios o peticiones que pretendían obtener información de esa índole, requerían de una solicitud emitida por el titular de esta cartera; por lo cual, se procedió con la firma de convenios para el acceso a los asesores de Casa Presidencial, esto, desde luego, en forma posterior al envío de datos sin anonimizar, los cuales estuvieron en poder de estos asesores del Despacho del Presidente Alvarado.

En cuanto a la utilización de los datos obtenidos en forma ilegal y sin que mediara ningún convenio de cooperación institucional, ninguno de los comparecientes logró demostrar o al menos mencionar, las medidas de seguridad utilizadas por Casa Presidencial para el tratamiento de datos sensibles, confidenciales y sin pasar de previo por ningún proceso de anonimización.

Con base en la larga investigación realizada, podemos demostrar mediante oficios y notas publicadas por medios digitales que, la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD) recabo información confidencial y datos personales de los costarricenses, la cual procedemos a detallar.

El ex asesor Santiago Álvarez, solicitó de manera verbal al señor Ministro de Seguridad, Michael Soto Rojas, información de la base de datos de los aprehendidos de Fuerza Pública<sup>30</sup>, quien mediante el oficio MSP-DM-06-07-2020 confirmó haber remitido la siguiente información al Despacho del señor presidente de la República:

---

<sup>30</sup> Comisión Especial Investigadora sobre las posibles violaciones por parte del Gobierno de la República al derecho a la intimidad de las personas, respecto a la obtención y manejo de sus datos personales (Unidad Presidencial de Análisis de Datos) Expediente N.º 21.818. (12 de agosto ,2020). Acta de la sesión N° 10 del 12 de agosto de 2020.



Imagen 2 Oficio MSP-DM-06-07-2020



*“Base de datos de nombre “Informes policiales y actas de decomiso” de la cual se le dieron las siguientes variables: Listado de aprehensiones realizadas por la Fuerza Pública en el año 2019, en la cual se establece lugar (provincia, cantón y distrito) tipo de aprehensión, aprehendido y fecha de la aprehensión (día, mes y año)”*

## Expediente 21.818

Por otro lado, en el oficio DP-0197-2018 suscrito por Santiago Álvarez se solicita a la Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, suministre la base de datos del SINIRUBE de las personas beneficiarias del programa de becas del FONABE contemplando las siguientes variables:

### Imagen 3 Oficio DP-0197-2018

SINIRUBE-107-2020  
Página 14 de 16



  
COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018-2021

Despacho del Presidente

20 de noviembre del 2018  
DP-0197-2018

**Señora**  
**María Fullmen Salazar Elizondo**  
**Presidenta Ejecutiva**  
**Instituto Mixto de Ayuda Social**

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Le solicito de manera atenta y respetuosa, nos suministre la base de datos del SINIRUBE de las personas beneficiarias del programa de becas del FONABE, contemplando las siguientes variables:

**Nombre completo del padre, madre y/o encargado, número de cédula, teléfonos, nombre completo del beneficiario, número de cédula. Ubicación, zona, código de persona, relación con el jefe o jefa de hogar, sexo, estado civil, nacionalidad, nivel educativo, centro educativo y edad.**

Adicionalmente, se requiere información sobre el programa: nombre de la institución, programa social y el beneficio que cada persona registrada recibe, la descripción del pago por monto y fecha de los pagos o transferencias y la fuente de financiamiento.

Los datos solicitados se requieren para analizar una solicitud explícita de la Presidencia de la República referente a tema de bancarización amparado en la Directriz 016-P, la cual tiene como objetivo bancarizar a las personas beneficiarias de los diferentes programas del sector social.

Le ruego disponer de sus buenos oficios, de manera que se nos aporte la información actualizada al año en curso, la misma se requiere como fecha máxima al miércoles 28 de noviembre de 2018.

Cordialmente,

  
**Santiago Álvarez Ovarés**  
Asesor





cc: Archivo

- Nombre completo del padre, madre y/o encargado, número de cédula, teléfonos, nombre completo del beneficiario, ubicación, zona, código de

persona, relación con el jefe o jefa de hogar, sexo, estado civil, nacionalidad, nivel educativo, centro educativo y hogar. Además, la descripción del pago por monto y fecha de los pagos o transferencias.

Dicha información fue suministrada tanto en el FTPS<sup>31</sup> de SINIRUBE como en CD. Los archivos se encontraban encriptados y comprimidos con llaves que fueron remitidas posteriormente, mediante correo electrónico.<sup>32</sup>

En marzo 11 de 2020, el diario digital CRHoy.com publicó la noticia de que el Ministerio de Justicia y Paz entregó la totalidad de los datos confidenciales de más de 16000 privados de libertad a la UPAD en el mes de octubre de 2019. La información fue suministrada por la exministra de Justicia Marcia González y la viceministra Viviana Boza Chacón. Los datos compartidos a Casa Presidencial son los siguientes<sup>33</sup>:

1. Nombre
2. Identificación
3. Nivel o ámbito
4. Número de expediente
5. Etnia
6. Domicilio
7. Profesión
8. Años de condena

---

<sup>31</sup> Protocolo Seguro de Transferencia de Archivos

<sup>32</sup> Erikson Álvarez Calonge – Presidente Ejecutivo. (San José, 14 de diciembre de 2018). Oficio SINIRUBE-321-12-2018. Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.

<sup>33</sup> Chinchilla, Daniel. (11 de marzo, 2020). *Justicia le dio a UPAD datos confidenciales de 16 mil reos*. CRHoy. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/justicia-le-dio-a-upad-datos-confidenciales-de-16-mil-reos/>

9. Delito
10. Fecha de ingreso y egreso.

### **Las irregularidades en la creación del decreto UPAD**

A lo largo de la investigación quedó constancia de que la creación de UPAD era un objetivo trascendental de la Administración Alvarado Quesada. En el análisis de documentos, así como en las comparecencias, se puede vislumbrar como el mismo Presidente de la República, Carlos Alvarado Quesada, es la persona señalada como impulsora de esta iniciativa y de quien reciben instrucciones los funcionarios involucrados.

En primera instancia, según la prueba documental y lo que declararon tanto los integrantes de la UPAD (que se denominó DADIA, UPADIA o UPAD según el momento) que no se abstuvieron de hablar en el seno de la comisión, como de otros funcionarios públicos, como el Ministro de Seguridad, Michael Soto, que dicha unidad funcionaba de previo a la publicación del decreto N°41996-MP-MIDEPLAN de manera irregular dentro de Casa Presidencial. Aunque por medio de la documentación no se puede encontrar el momento exacto en que la unidad de datos inició sus operaciones, los funcionarios Diego Fernández, coordinador de la Unidad, y Alejandro Madrigal, parte de esta, laboraban en Casa Presidencial desde mayo 2018. Además, el acuerdo suscrito entre Casa Presidencial y SINIRUBE data del 18 de marzo de 2019, mucho antes de la publicación del decreto.

A partir de esto, y para poder traer a la legalidad el trabajo que había realizado de tratamiento y análisis de datos, el 10 de abril de 2019 inicia la prueba documental de los intentos porque MIDEPLAN aprobara gestiones relacionadas con esta unidad. Primero la



## Expediente 21.818

revisión del decreto que resultó en una serie de objeciones por parte de MIDEPLAN, incluida una referente al artículo 7, del que se ha establecido que violentaba los derechos constitucionales de los y las costarricenses y el señalamiento de que lo procedente era una reorganización; luego, una reorganización con oposiciones de parte de los técnicos de MIDEPLAN que no avanzó.

Pese a las observaciones, el decreto que se firmó es prácticamente igual en contenido al decreto que se consultó a MIDEPLAN, y conserva las partes objetadas. El mismo decreto fue firmado en octubre de 2019 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta hasta febrero de 2020. El decreto N°41996-MP-MIDEPLAN terminó derogándose el 21 de febrero de 2020, solo 4 días después de su publicación ante la oleada de críticas y cuestionamientos.

Dicho decreto no contó con la revisión del Departamento de Leyes y Decretos de Casa Presidencia, porque se había creado una estructura paralela llamada Grupo de Asesoría Legal Presidencial (GALP), que, al mando de Luis Salazar, fue la que dio el visto bueno, según lo investigado. Esta es una anomalía, ya el GALP duplica las funciones del Departamento de Leyes y Decretos, y dejó pasar una serie de irregularidades.

El decreto que intentó regular a la UPAD no contaba con ninguna autorización para el uso de datos personales; además, también violentaba el principio de legalidad, que se encuentra contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública N. 6227 y que la Procuraduría General de la República (PGR) aseguró que el decreto de creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD) es inconstitucional.

Además, de acuerdo con la investigación realizada, el decreto el artículo 7 del decreto ejecutivo que dio origen a la UPAD era improcedente jurídicamente y contrario al ordenamiento jurídico del país. En forma adicional, el artículo 8 nunca contempló en su integración a una persona experta en las áreas de protección de datos o ciberseguridad.

En este proceso se violentaron principios resguardados por la Constitución Política y el marco legal vigente, se pasó por encima del criterio técnico emitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y de la institucionalidad existente.

**Sobre la violación al deber “in vigilando” e “in eligiendo” de altos jefes de la Administración Pública en el nombramiento de funcionarios y la creación de la UPAD**

Establecido en el artículo 91 y 212 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 de 1978 y sus reformas, los delegantes de funciones tiene responsabilidad por los actos de los delegados así como la responsabilidad por su selección para el cargo que ocupan, y según lo recopilado por la Comisión en cuanto que el señor Presidente de la República dijo en la sesión n°19 de ésta que si había sido su idea contratar a Diego Fernández, él le giraba instrucciones y estos además dentro de esas instrucciones comenta que lo asignado era “principalmente para el análisis de datos; pero más para el análisis de datos, para la generación de insumos como los que he mencionado y otros...”.Asimismo, que los señores Alejandro Madrigal y Andrés Villalobos trabajaban bajo coordinación del señor Fernández, es decir de quien tenía responsabilidad el Presidente Alvarado.

Es así como se comprobó su falta a estos deberes siendo que los funcionarios que se dieron a la tarea de recopilar información de carácter sensible se encontraban en su

mando y era él quien debía velar por su correcto accionar, además, que dichos funcionarios se encontraban en un puesto de selección discrecional, existe también culpa en el deber in eligiendo.

Asimismo el Ministro de la Presidencia a quien se le había encomendado bajo la misma línea una serie de instrucciones para el funcionamiento de la Unidad en cuestión, o bien el trabajo que realizaba este grupo de asesores, incumplió con el deber in vigilando cuando era el responsable de dicho equipo en ocasiones específicas para trabajar con ciertas instituciones que poseían Convenios de Cooperación, tras era el caso del convenios entre el SINIRUBE para el traslado de información con el Ministerio de la Presidencia, a la cual necesitaban acceso.

### **La falta de seguridad en el manejo de datos personales por parte de funcionarios de la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia**

Durante las audiencias recibidas por la Comisión, específicamente en la sesión N°8, del 30 de julio de 2020, se recibió a un profesional experto en Ciberseguridad, quien brindó los parámetros para evaluar el tratamiento que realizó la unidad de facto encargada de analizar y recolectar datos, quien afirmó que el sistema *Tableau Public*, utilizado en este proceso, *“no tiene las mismas capacidades de seguridad que las otras o el software en su versión licenciada, que debe pagarse”*; asimismo, aseguró que *“la transferencia (de los datos) no cumple con las prácticas que conocemos, al menos, los especialistas en protección de datos o ciberseguridad, ciberdefensa de Costa Rica, no cumple con lo que usualmente nosotros tenemos que hacer para tener acceso a bases datos tanto pública como privadas”*.

De manera que, se tiene por demostrado que los funcionarios del Despacho del Presidente Alvarado no aplicaron las medidas de seguridad mínimas, según el marco legal costarricense y los expertos, para garantizar el buen tratamiento de la información sensible y confidencial que obtuvieron.

### **Sobre la negligencia de la PRODHAB en la protección de datos personales**

Consta en la documentación y en lo recabado en las comparecencias que la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (Prodhav) incumplió con las funciones atribuidas en el artículo 16 de la Ley Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, N°8968. Este artículo determina que:

#### “ARTÍCULO 16.- Atribuciones

Son atribuciones de la Prodhav, además de las otras que le impongan esta u otras normas, las siguientes:

- a) **Velar por el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos**, tanto por parte de personas físicas o jurídicas privadas, como por entes y órganos públicos.
- b) Llevar un **registro de las bases de datos reguladas** por esta ley.
- c) Requerir, de quienes administren bases de datos, las informaciones necesarias para el ejercicio de su cargo, entre ellas, los **protocolos** utilizados.

d) Acceder a las bases de datos reguladas por esta ley, a efectos de hacer cumplir efectivamente las normas sobre protección de datos personales. Esta atribución se aplicará para los casos concretos presentados ante la Agencia y, excepcionalmente, cuando se tenga evidencia de un mal manejo generalizado de la base de datos o sistema de información.

e) Resolver sobre los reclamos por infracción a las normas sobre protección de los datos personales.

**f) Ordenar, de oficio o a petición de parte, la supresión, rectificación, adición o restricción en la circulación de las informaciones contenidas en los archivos y las bases de datos, cuando estas contravengan las normas sobre protección de los datos personales.**

g) Imponer las sanciones establecidas, en el artículo 28 de esta ley, a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que infrinjan las normas sobre protección de los datos personales, y dar traslado al Ministerio Público de las que puedan configurar delito.

h) Promover y contribuir en la redacción de normativa tendiente a implementar las normas sobre protección de los datos personales.

i) Dictar las directrices necesarias, las cuales deberán ser publicadas en el diario oficial La Gaceta, a efectos de que las instituciones públicas implementen los procedimientos adecuados respecto del manejo de los

datos personales, respetando los diversos grados de autonomía administrativa e independencia funcional.

j) Fomentar entre los habitantes el conocimiento de los derechos concernientes al acopio, el almacenamiento, la transferencia y el uso de sus datos personales.

En el ejercicio de sus atribuciones, la **Prodhab deberá emplear procedimientos automatizados**, de acuerdo con las mejores herramientas tecnológicas a su alcance.” (Resaltado no es del texto original)

En el oficio APD-03-030-2021 del 10 de marzo de 2021, suscrito por Elizabeth Mora Elizondo en calidad de Directora Nacional de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB), indica que las siguientes son las acciones que se tomaron por parte de la institución a su cargo en el caso UPAD:

“Primero: Que mediante escrito del día 25 de febrero de 2020, se solicita a la Licenciada Karla Quesada Rodríguez, Jefa del Departamento Registro y Archivo de Beses de Datos, iniciar procedimiento de protección de derechos de oficio, de conformidad con las atribuciones que le otorga la ley No. 8968 a esta Agencia.

Segundo: Se procedió a recabar todas las informaciones de los medios de prensa, información pertinente relacionados con la Unidad Presidencial de Análisis de Datos, así como los diferentes informes remitidos por

## Expediente 21.818

diversas entidades. A dicho trámite se le asignó el número de expediente 028-02-2020-DEN.

Tercero: Mediante resolución de las 11:22 minutos del 04 de marzo de 2020, se realiza traslado de cargos al Ministerio de la Presidencia.

Cuarto: Que mediante escrito de fecha 11 de marzo de 2020, la señora Silvia Lara Povedano en su condición de Ministra a.i. de la Presidencia, remite informe a la resolución de traslado de cargos, en el que se indica la imposibilidad de aportar medios de prueba, ya que los mismos fueron secuestrados por el Ministerio Público.

Quinto: Mediante resolución de las 8:10 horas del 26 de junio de 2020, se determina la suspensión del procedimiento, en razón de que el Ministerio Público se encuentra haciendo una investigación en la vía judicial, y que, al encontrarse toda la prueba en custodia del Ministerio Público, resulta materialmente imposible para esta instancia, tener acceso a la misma para realizar el análisis jurídico pertinente y resolver lo que en derecho corresponda.”

Esto constata que PRODHAB no veló por el cumplimiento de la ley cuando se desarrolló una Unidad para el uso y almacenamiento de datos sensibles sin apego alguno a la normativa existente en este tema. Además, no es de recibo justificar que se desconocía la existencia de la UPAD y que por tanto no podían garantizar la seguridad de los datos de los costarricenses, esto siendo que la información salió de otras instituciones hacia

dicha Unidad, con bases de datos que ya eran de conocimiento de la PRODHAB y sobre las cuales se podía haber limitado la transferencia de datos bajo la forma en que se realizó.

Asimismo, fue debidamente probado que la PRODHAB incurrió en un incumplimiento al ordenar la suspensión del procedimiento administrativo para esclarecer lo sucedido con la UPAD, argumentando que la Fiscalía había iniciado una investigación de tipo penal sobre el mismo caso, razón por la cual se declaró la litispendencia del procedimiento administrativo. No obstante, al respecto, en la Resolución N°2001-8634 de las 14:36 horas del 29 de agosto de 2001, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se indicó lo siguiente:

*“(...) Cabe indicarle al recurrente que en nuestro ordenamiento jurídico no resulta ilegítimo, ni siquiera fuera de lo ordinario, que un mismo hecho genere diversos efectos jurídicos. En el caso del recurrente, el hecho que se le atribuye puede generar responsabilidad penal si implica una conducta típica, antijurídica y culpable, así como responsabilidad disciplinaria si el mismo se constituye en una infracción a sus obligaciones con servidor público, sin que dicha situación implique –en principio– violación a sus derechos fundamentales. De allí, que la Sala ha estimado como válido que se tramite de manera independiente un proceso penal y un proceso disciplinario respecto a los mismos hechos, a fin de que se resuelva sobre la respectiva responsabilidad en cada una de estas sedes, sin perjuicio*



*claro está, que de establecerse en la vía penal que los hechos no existieron ello debe prevalecer sobre lo resuelto en otras vías (...)*”

Esta tesis se ve reforzada por las declaraciones del abogado Hernández Valle, especialista en Derecho Constitucional, quien, en la sesión N°11, del 26 de agosto de 2020, afirmó que *“son dos jurisdicciones diferentes y las eventuales sanciones son totalmente diferentes. De manera que no hay ningún impedimento para que se pueda seguir la investigación”*.

Por tanto, queda demostrado que la PROHAB no debía declarar la litispendencia en el proceso administrativo, sino que era necesario continuar con la investigación, de manera que, es criterio de esta comisión investigadora dejar claridad sobre las eventuales responsabilidades personales en caso de que las sanciones administrativas prescriban. Por otro lado, se debe señalar en este caso, que la Agencia carece, a su vez, de la capacidad, en personal y equipo, para poder velar porque se respete la Ley 8968, sin que esto le libre de haber sido negligente y de los incumplimientos señalados anteriormente en el actuar frente a la UPAD.

### **La urgente necesidad de actualizar la legislación en materia de protección y uso de datos personales**

Es imperativo actualizar la legislación en función de dar mayor claridad y seguridad jurídica a los costarricenses en pro de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) asociados a la protección del derecho de autodeterminación informativo y la privacidad. Para lo cual se pondera en la corriente legislativa el expediente N°. 22.063 “Reforma al artículo 24 de la Constitución Política” como la alternativa en el

## Expediente 21.818

cual se fortalece la legislación en el sentido del resguardo de los derechos violentados a los costarricenses y evitar la violación de datos personales, abuso de autoridad y prevaricato. Ello, en contraposición a otras iniciativas como la de la fracción de Gobierno, bajo el expediente N°. 22388, que enciende alarmas sobre riesgos y debilidades para la defensa de la autonomía personal en el tratamiento de datos personales.

A lo anterior se suma la necesidad de dotar de la independencia necesaria a la Agencia de Protección de datos de los Habitantes (PRODHAB), la cual fue seriamente cuestionada y quedó debiendo en esta coyuntura, en cuanto a modificar que el nombramiento de su dirección ya no sea responsabilidad del Ministerio de Justicia y Paz para así eficientemente cumplir con su llamado hacia las garantías y derechos para la protección de datos personales sin ningún tipo de interferencia política.

Indudablemente nos enfrentamos a una realidad distinta de redes sociales, bases de datos y tecnologías que se confrontan con una legislación que debe ser precisada y debe escudar a los costarricenses en la manipulación, tratamiento y eliminación de los datos sensibles de los costarricenses.

En el caso particular de la UPAD, fue evidente que un grupo de funcionarios, liderados por el presidente Carlos Alvarado, excedió los poderes y facultades que les otorgan sus puestos y la misma Constitución Política, violentaron el debido proceso y torcieron las normas administrativas a su conveniencia. Los testimonios e informaciones recabadas por esta comisión permiten determinar que Casa Presidencial violó el derecho de todas y todos los costarricenses de mantener privada y resguardada su información personal, no

se aseguró de mantener esa información a buen resguardo y existe un alto riesgo de que haya podido caer en manos de terceros.

### **Recomendaciones**

Con base a las audiencias y el análisis de los documentos presentados en la Comisión Especial Investigadora sobre las posibles violaciones por parte del Gobierno de la República al derecho a la intimidad de las personas, respecto a la obtención y manejo de sus datos personales (Unidad Presidencial De Análisis De Datos) Expediente N.º 21.818, recomendamos:

#### AL PLENARIO LEGISLATIVO

1. Aprobar el presente informe y ordenar el traslado de una copia fiel del expediente legislativo N° 21.818 junto con este informe al Ministerio Público, la Procuraduría de la ética y el Colegios de Abogados y Abogadas de Costa Rica.
2. Impulsar la aprobación del Expediente N°. 22063 Reforma al artículo 24 de la Constitución Política, que colabora a fortalecer la protección de la privacidad de la ciudadanía.

#### AL MINISTERIO PÚBLICO

1. Que se investigue, con base en los hechos expuestos en esta comisión investigadora, la posible comisión de varios delitos por parte de las personas funcionarias públicas involucradas y en la cual se establezca la eventual responsabilidad de estas.

## Expediente 21.818

2. Que investigue penalmente a la señora Pilar Garrido Gonzalo por el presunto delito de perjurio, dado que dio falso testimonio a esta Comisión al alegar desconocimiento absoluto del decreto relacionado con la UPAD, cuando hay prueba documental que demuestra lo contrario.
3. Que se traslade este expediente como prueba documental en el marco de la investigación en curso al Presidente Carlos Alvarado Quesada, a Víctor Morales Mora (ex ministro de la Presidencia) y a Luis Daniel Soto Castro (ex viceministro de Planificación Nacional y Política Económica) por la firma de un decreto que tenía como sustento falsedades y cuyo contenido ha sido calificado por expertos como inconstitucional e ilegal que presuntamente constituye el delito de prevaricato.
4. Que investigue a la señora Elizabeth Mora Elizondo, directora de la PRODHAB, por el presunto incumplimiento de deberes establecidos por ley, en el ejercicio de su cargo.
5. Que se traslade este expediente como prueba documental en el marco de la investigación en curso a Eriksson Álvarez Cologne, director del SINIRUBE, por el traslado de información sensible que se documentó a través de correo electrónico al asesor de Casa Presidencial.
6. Que se investigue a la señora María Fullmen Salazar, exdirectora ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social por su relación con el traslado de información desde el SINIRUBE al asesor Santiago Álvarez Ovares, exasesor de Casa Presidencial
7. Que se traslade este expediente como prueba documental en el marco de la investigación en curso a Santiago Álvarez Ovares, exasesor de Casa Presidencial

## Expediente 21.818

por solicitar información sensible al Director del SINIRUBE Eriksson Álvarez Cologne, y al Ministro de Seguridad, Michael Soto Rojas.

8. Que se investigue al Ministro de Seguridad Michael Soto Rojas por el traslado de información sensible al exasesor de Casa Presidencial Santiago Álvarez Ovares aludiendo que este lo solicitaba en nombre del señor Presidente de la República.
9. Que se traslade este expediente como prueba documental en el marco de la investigación en curso los exasesores y exasesora de Casa Presidencial Alejandro Madrigal Rivas, Andrés Villalobos Villalobos, Diego Fernández Montero y Felly Salas Hernández, involucrados en caso UPAD.
10. Que se traslade este expediente como prueba documental en el marco de la investigación a Luis Salazar Muñoz, ex asesor de Casa Presidencial y redactor del decreto de creación de la UPAD.
11. Que se investigue si la información que llegó a Casa Presidencial, al Ministerio de la Presidencia o al grupo de asesores presidenciales terminó en entidades de derecho privado, públicos o extranjeros.
12. Que se investigue quiénes y cuándo han tenido acceso a la información sensible del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado y si esa información ha sido utilizada con fines político-electorales

### A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Investigar las presuntas irregularidades de los funcionarios públicos involucrados en el desarrollo y ejecución de la Unidad de Análisis, así como las posibles sanciones

tales como destituciones o inhabilitación de ejercer cargos públicos según el marco legal vigente y la gravedad de tales infracciones.

**A LA PROCURADURÍA DE LA ÉTICA**

1. Determinar si las actuaciones atribuibles en el presente informe a los funcionarios comparecientes constituyen faltas a la ética y probidad.

**A LA FISCALÍA DEL COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS**

1. Investigar a todos los Abogados y Abogadas involucrados en el proceso, a fin de determinar si la asesoría brindada al Presidente de la República fue contraria a lo que establece nuestra Constitución Política y la legislación vigente, así como establecer las sanciones correspondientes.
2. Investigar en específico sobre las posibles violaciones a la ética por parte del señor Luis Salazar Muñoz, quien fue el redactor del decreto de creación de la UPAD.

**A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**

1. Realizar los procesos administrativos correspondientes para sentar las responsabilidades respecto a redacción, firma y publicación del Decreto N°41996-MP-MIDEPLAN denominado Creación de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD), en lo correspondiente al proceso y los procedimientos que se llevaron a cabo en Casa Presidencial y el Ministerio de la Presidencia en este tema.
2. Revisar y eliminar las duplicidades mediante un estudio organizacional y una reorganización, según los lineamientos dictados por el Ministerio de Planificación

Nacional y Política Económica. En este proceso es necesario eliminar las unidades de facto creadas dentro de la Presidencia de la República, no sólo por constituir un gasto innecesario, sino que facilitan el paso de documentos que se adaptan más a las instrucciones del Presidente que al marco legal vigente.

3. Mantener un registro de acceso libre de los funcionarios de la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia con sus funciones y su lugar dentro del organigrama, para que la ciudadanía pueda verificar las responsabilidades, funciones, jefatura inmediata, entre otros, de quienes ocupan esos puestos.
4. Rescindir cualquier convenio o contrato de confidencialidad que le otorgue acceso a esta unidad o cualquier otra unidad que recopile, analice trate o manipule datos sensibles de los habitantes dentro la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia.

#### A LA AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS HABITANTES

1. Realizar una investigación por parte de la Auditoría Interna del Ministerio de Justicia y Paz para establecer la responsabilidad por el no cumplimiento de la ley N° 8968 en el caso UPAD.
2. Realizar un estudio de la organización para determinar oportunidades de mejora y vacíos, de manera que se tomen las medidas para que no se repitan los errores y negligencias acontecidos en el caso UPAD.
3. Dar continuación a la investigación que se abrió con respecto al decreto de creación de la UPAD. Además, incluir en la misma al señor Presidente de la República Carlos Alvarado Quesada, y no solo al Ministerio de la Presidencia.

AL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

1. Que se le dé fin al proceso de reorganización que pretendía la creación de la Dirección de Análisis de Datos e Inteligencia Artificial (DADIA).

AL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO

1. Que se determine el alcance que tuvo la vulneración de información y las medidas a tomar por parte del IMAS sobre funcionarios que incumplieron con sus funciones para evitar que dicha información se vulnerase. Esto sin perjuicio de las sanciones o penas que se llegasen a imponer por otra vía a los funcionarios.
2. Rescindir cualquier convenio o contrato de confidencialidad que le otorgue acceso a cualquier otra unidad que recopile, analice trate o manipule datos sensibles de los habitantes que se encuentre fuera de lo dictado por la legislación costarricense.

AL SISTEMA DE ESTADÍSTICA NACIONAL

1. Determinar si existió por parte de alguno de los integrantes del Sistema de Estadística Nacional una violación al deber de confidencialidad estadística o cualquiera otra acción sancionable según la Ley del Sistema de Estadística Nacional, N° 9694.

A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN GENERAL

1. Tener un mayor resguardo y protección de sus respectivas bases de datos, puesto que esta omisión podría, eventualmente, acarrear graves consecuencias a nivel jurídico sobre la privacidad de la ciudadanía involucrada. Además, en caso de realizar alguna transferencia a un órgano distinto, como Casa Presidencial, asegurarse de



cumplir con lo estipulado en nuestra legislación vigente, para que dicho acto sea válido y eficaz.