
Fortalecimiento de la estrategia de datos abiertos del Poder Judicial

Guía de sensibilización de datos

Tabla de Contenido

Descripción.....	2
Gobierno Abierto.....	3
Referentes conceptuales.....	5
<i>De Gobierno Abierto a Justicia Abierta</i>	5
<i>Concepto de Justicia Abierta</i>	5
Política de Justicia Abierta.....	6
Objetivos y líneas de acción de la Política	6
Marco Normativo.....	7
Importancia de la Justicia Abierta	11
Comisión de Justicia Abierta:	12
Datos, Datos Públicos y Datos Abiertos.....	122
• ¿Qué son datos?	122
• ¿Qué son datos públicos?.....	133
• ¿Qué son datos abiertos?	144
Importancia de los datos abiertos	188
• ¿Para qué se utilizan estos datos?.....	21
• Retos de los datos abiertos	22
Experiencias internacionales.....	23
Referencias bibliográficas	25

Elaborado por:

María de los Ángeles Arguedas Rodríguez

Jafet Calderón Calderón

Annete Calvo Salazar

Camila González Rojas

Descripción

La Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia (CONAMAJ), en el año 2015, presenta una iniciativa que busca hacer efectiva la participación ciudadana en la justicia por medio de un proceso de apertura y de realimentación con las instancias de poder denominada Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial. Por medio de la política, se ponen en marcha distintos mecanismos internos para ayudar a los ciudadanos con sus dudas, consultas, sugerencias, inconformidades y recomendaciones.

En este mismo año, el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones firman la I Declaración de Estado Abierto donde se comprometen a “promover políticas de apertura, transparencia, rendición de cuentas e innovación en favor de los habitantes” (2015, p.1). Esto implica que no se debe promover solamente la acción participativa de las personas usuarias del Poder Judicial, sino que se debe abrir la institucionalidad a todos los ciudadanos.

Así inicia en el Poder Judicial, la creación e implementación de la Política de Justicia Abierta, la cual tiene como objetivo general, promover una gestión judicial basada en los principios rectores de la Justicia Abierta, los cuales son la transparencia, la participación y la colaboración, con el fin de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia.

A nivel mundial, la política responde también de uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuáles definen objetivos y metas globales que buscan el fin de la pobreza, la protección del planeta y que todas las personas gocen de paz y prosperidad. La política contribuye a la consecución del ODS 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones más eficaces, responsables e inclusivas” (ONU, 2019, parra 1.).

Por ello, existe una enorme importancia en la apertura de datos y la implementación de la Política de Justicia Abierta. A continuación, se presenta una guía que profundiza sobre los conceptos

de Gobierno Abierto, Justicia Abierta y Datos Abiertos y su aplicación en la Política de Justicia Abierta.

Gobierno Abierto

El inicio del concepto de Gobierno Abierto se dio en **2009** cuando Barack Obama promulgó el **Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto**, un año después, en **2010** el expresidente de Estados Unidos da un **discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas** donde manifiesta la importancia de abrir el gobierno para promover un sistema de transparencia, lucha contra la corrupción, mayor participación ciudadana que refuerce los conceptos de democracia y un mayor aprovechamiento de las tecnologías.

En **2011** se crea la **Alianza para el Gobierno Abierto**, la cual según Gobierno Abierto de Costa Rica (2018) destinada “promover la adopción de políticas públicas de derecho de acceso a la información pública, participación ciudadana, lucha contra la corrupción y gobierno electrónico” (parra. 1). En esta alianza se crean un Plan de Acción que se puede actualizar según sea necesario y que consiste en un conjunto de compromisos realizables y concretos co-creados entre los gobiernos y la sociedad civil. Costa Rica firma esta alianza en el año 2012 y debe presentar los avances de su plan de acción de forma trimestral. Este plan tiene una duración que cubre un período de dos años.

Gobierno Abierto se define como el

Conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016, p.5).

Entonces Gobierno Abierto implica abrir procesos e información para elevar la calidad de las instituciones públicas a través del incremento de la legitimidad de sus acciones, generar mayor

confianza entre el Estado y los ciudadanos, promover resultados con un menor costo (aprovechando mejor los conocimientos y los recursos de la ciudadanía), impulsar políticas más específicas y atiendan las necesidades de la ciudadanía, garantizar el acceso equitativo en la formulación de políticas públicas y fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.

En Costa Rica se firmó el Convenio de Estado Abierto, en el año 2017, cuyo objetivo es el compromiso de los Poderes de la República para construir un Estado Abierto que cumpla con el derecho humano de acceso a la información pública y la participación ciudadana. Este convenio fue firmado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

En este contexto, los principales compromisos realizados por el Poder Judicial fueron promover la aplicación del concepto de Estado Abierto en sus planes, proyectos y acciones y con ello procurar el desarrollo de las iniciativas de Justicia Abierta (Convenio Marco para Promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica, 2017).

Para facilitar la implementación del Convenio de Estado Abierto se creó la Comisión Nacional de Gobierno Abierto la cual debe coordinar acciones para cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. En ese mismo año, también se firma la directriz 074 sobre Datos Abiertos y mejor conocida como la Política Nacional de Datos Abiertos la cual tiene una Comisión Nacional de Datos Abiertos para garantizar su implementación. Y se realiza un Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública dirigida a la Administración Pública Descentralizada para que “adopten las acciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano de acceso a la información pública, de forma proactiva, oportuna, oficiosa, completa y accesible” (Decreto No 073, artículo 1).

Además, se está progresando con la construcción del Plan de Acción número cuatro, 2019-2021, el cual ya tiene los recursos aprobados y será planificado y construido por Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA). ACCESA también será la encargada de darle acompañamiento a la consecución de los objetivos y a la resolución de problemas. Este proceso contará con la participación nacional, del Ministerio de Comunicación y otras organizaciones de la sociedad civil, e internacional reconocidas por trabajar metodologías ágiles para la innovación, transparencia y anticorrupción, de parte de Costa Rica Íntegra, el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión, Plugin y Global Integrity y Kubadili (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019).

Por último, se han realizado procesos de empoderamiento con la Sociedad Civil y los funcionarios públicos, y se crearon dos políticas en temáticas específicas de la temática las cuales son la Política de Justicia Abierta (en la que se profundizará más adelante) y la Política de Parlamento Abierto. También se realizaron las Cartas de Entendimiento con Gobiernos Locales con el objetivo de que se incorporen, la mayor cantidad posible, a la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto.

Referentes conceptuales

De Gobierno Abierto a Justicia Abierta

Cuando se habla de Justicia Abierta se hace referencia a una adaptación al sector justicia de la filosofía de Gobierno Abierto, tema que ha cobrado relevancia en las formas de ejercer la función pública en un contexto en donde existen ingentes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas públicas, de rendición de cuentas y responsabilidad por el uso de los recursos públicos y de evaluación y control ciudadanos. La Justicia Abierta incorpora la filosofía y principios de Gobierno Abierto, sin embargo, el primer concepto se diferencia del segundo por dos razones fundamentales:

- Cuando se hace referencia a gobierno se está señalando una función específica que le corresponde al Poder Ejecutivo, por lo que no es correcto utilizar dicho término en el Poder Judicial.
- Por las particularidades del sistema de administración de justicia se requiere de cautela cuando se habla de apertura, en el entendido de que se debe velar por garantizar derechos que implican, entre otros, la confidencialidad.

Concepto de Justicia Abierta

La Justicia Abierta es una forma de gestión pública aplicada al quehacer de la administración de justicia que redefine la vinculación entre el Poder Judicial y la sociedad en general, basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia.

Política de Justicia Abierta

A continuación, se presentará un resumen sobre esta política de justicia abierta el cual abarca su marco normativo, sus referentes conceptuales, sus objetivos, las líneas de acción y la comisión de justicia abierta con sus funciones.

Objetivos y líneas de acción de la Política

Objetivo general

Promover una gestión judicial basada en los principios rectores de la Justicia Abierta: transparencia, participación y colaboración, con el fin de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia.

Objetivos específicos:

- Transparentar la gestión del Poder Judicial para el cumplimiento del derecho de acceso a la información mediante la apertura de datos, la rendición de cuentas, el fomento de la integridad y la anticorrupción.
- Garantizar la participación de la sociedad en el diseño, ejecución, evaluación de los procesos, políticas, servicios y disposiciones, de conformidad con la Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial.
- Propiciar espacios y mecanismos de cocreación, alianzas y redes para el trabajo colaborativo en la gestión judicial.
- Considerar como actores dentro de esta Política a los gremios integrados por personas que laboran en el Poder Judicial.
- Articular los planes, programas y acciones ejecutados en la institución, sobre la base de los principios de Justicia Abierta.
- Fomentar el uso de las tecnologías de la información, la innovación y la modernización que generen valor público, brindando alternativas a quienes no tienen acceso a las herramientas tecnológicas y adaptándose a las necesidades de acceso de toda la población, incluyendo a las poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Líneas de Acción

Para la operacionalización de esta política se considerarán, al menos, las siguientes líneas generales de acción:

- Información y divulgación.
- Capacitación y sensibilización.
- Articulación interna, externa e interinstitucional.
- Cumplimiento de compromisos y estándares nacionales e internacionales.
- Seguimiento y evaluación de la política.

Marco Normativo

Este esfuerzo por promover la apertura de datos del poder judicial tiene como base la siguiente normativa:

Normativa internacional

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
- La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) del 22 de noviembre de 1969.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.
- La Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de diciembre del 2003.
- Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (art. 24 sobre petición y respuesta).
- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Plano Nacional, normativa constitucional

- El artículo 9 de la Constitución Política establece que el Gobierno de la República es “representativo, participativo, alternativo y responsable”.
- Artículo 11 (principio de legalidad, transparencia y rendición de cuentas).
- Artículo 24 que garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones.
- Artículo 27 que establece el derecho de petición ante cualquier persona funcionaria pública o entidad oficial y el derecho a obtener una pronta resolución.
- El artículo 30 señala el libre acceso a los departamentos administrativos para obtener información de interés público, quedando a salvo los secretos de Estado.
- El artículo 41 del principio de justicia pronta y cumplida.
- Destaca el artículo 153 constitucional que otorga como función principal del sistema de justicia, la atención del conflicto entre las partes y la aplicación de las leyes.

Derecho interno

- Ley General de Administración Pública N° 6227, del 4 de marzo de 2002 artículo 11.
- Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Ley N° 8220 del 4 de marzo de 2002 artículo 2.
- Las Leyes de Regulación del Derecho de Petición (No.9097 de 2013) y la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales (8968 de 2011).
- Decreto Ejecutivo N°40303-MJP-MP firmado por la Presidencia de la República en fecha 07 de febrero de 2017.

Ámbito Interno

- Ley Orgánica del Poder Judicial artículo 2.
- Código de Ética Judicial.
- Política Institucional de Participación Ciudadana.

Protección de datos personales

Abrir datos públicos siempre conlleva retos por ello en Costa Rica, mediante la Ley N° 8968 de Protección de la Persona frente al Tratamiento de Datos Personales, se creó la Agencia de

Protección de Datos de los Habitantes conocida mejor como la PRODHAB, la cual es una institución de desconcentración máxima adscrita al Ministerio de Justicia y Paz. La PROHAB tiene como principal función la protección de datos personales por parte de “personas físicas o jurídicas privadas, como por entes y órganos públicos” (PROHAB, 2019, parra. 2). Para ello, pueden promover y redactar normativa que les permita garantizar el cumplimiento de este objetivo.

La protección de datos personales se basa en dos principios principales los cuales son el Principio de Consentimiento Informado y el Principio de Calidad de la Información. Ambos principios conllevan responsabilidades para todas las personas que manejan bases de datos e información pública debido a que existen tipos de datos que son de acceso restringido o datos sensibles.

En la Ley N° 8968 se protege el derecho

“a la autodeterminación informativa en relación con su vida o actividad privada y demás derechos de la personalidad, así como la defensa de su libertad e igualdad con respecto al tratamiento automatizado o manual de los datos correspondientes a su persona o bienes” (2011, artículo 1).

El ámbito de aplicación de la ley es para todas las bases de datos automatizadas o manuales y al uso posterior de estos datos ya sea que pertenezcan a instituciones públicas o privadas. Las bases de datos, mantenidas por personas físicas o jurídicas pueden ser utilizadas con fines únicamente internos y no pueden ser comercializadas. Esto debido a que los datos personales son todos aquellos que corresponden a una persona física identificable o identificada y se dividen en tres categorías, donde cada una de ellas posee disposiciones específicas, que se mencionan a continuación:

- Datos personales de acceso irrestricto: Son los datos presentes en las bases de datos de acceso público y general. Entre estos datos no se contempla, según el artículo 9 de la ley N° 8968,

“la dirección exacta de la residencia, excepto si su uso es producto de un mandato, citación o notificación administrativa o judicial, o bien, de una operación bancaria o financiera, la fotografía, los números de teléfono privados y otros de igual naturaleza cuyo tratamiento pueda afectar los derechos y los intereses de la persona titular” (2011, artículo 9).

- Datos personales de acceso restringido: Son aquellos que son de interés únicamente para su titular o la Administración Pública. Los datos de acceso restringido pueden ser utilizados únicamente para fines públicos o con el consentimiento del titular.
- Datos sensibles: Información íntima de las personas por ejemplo, opiniones políticas, o convicciones religiosas. Para los datos sensibles en la normativa “se prohíbe el tratamiento de datos de carácter personal que revelen el origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, así como los relativos a la salud, la vida y la orientación sexual, entre otros” (2011, artículo 9).

Datos referentes al comportamiento crediticio: Estos datos están regidos por la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N° 1644, donde se permite que las instituciones o empresas crediticias soliciten información para garantizar un grado de riesgo aceptable, sin embargo, se debe garantizar el derecho a la autodeterminación informativa.

Pronunciamientos Procuraduría

La Procuraduría General de la República ha emitido pronunciamientos importantes con respecto a la apertura de datos y al acceso de la información. Estos pronunciamientos se pueden consultar en el compendio de acceso a la información, sobre funcionarios públicos.

En resumen, en estos pronunciamientos mencionan la obligación de los funcionarios públicos a rendir cuentas, sobre el desempeño de sus funciones. Además, esta rendición de cuentas es de carácter público, por lo que cualquier ciudadano puede solicitar información sobre la actividad del servidor público en el desempeño de sus funciones, de sus emolumentos y de la forma en que se administran los fondos públicos. Este derecho está protegido por el artículo 24 de la Constitución Política y por el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, entre otras normativas relacionadas como las leyes mencionadas anteriormente.

También, es de acceso público, la información sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, sus mecanismos administrativos o políticas económicas. Por ejemplo, las listas de asistencia a actividades programadas institucionales y los métodos de control de asistencia son de carácter público o los procedimientos administrativos contra funcionarios públicos (salvo en caso de que se restrinja el acceso a la información).

Uno de los pronunciamientos, más importante, es la resolución N.º 14997-2003, realizada el 17 de diciembre de 2003, donde se establece que el salario bruto de los funcionarios públicos es un dato de acceso público. Sin embargo, para obtener el desglose salarial de un funcionario específico se debe seguir un proceso, ya que es un dato de acceso restringido. Aunado a esto, la resolución N.º 13193-2004, donde se establece que la información sobre concursos públicos para contratación de personal es de acceso público, derecho protegido por el artículo 24 de la Constitución Política.

También, la Procuraduría General de la República, cuenta con la Guía para la Atención de Solicitudes de Información de los Ciudadanos., donde se protege el derecho de los ciudadanos al acceso a la información. Y se establece que todo ciudadano puede solicitar información de forma escrita o verbal al dar una descripción clara de la información que desea obtener, sin tener que brindar una explicación de para qué requiere la información.

Importancia de la Justicia Abierta

La Justicia Abierta constituye un paso importante ante las crecientes demandas ciudadanas de apertura, de transparencia, de rendición de cuentas y responsabilidad por el uso de los recursos públicos y de evaluación y control ciudadanos (Poder Judicial, 2019).

Mediante la Justicia Abierta se logra un Poder Judicial al servicio de la gente, en donde la transparencia, la apertura, el acceso a la información, la participación y la rendición de cuentas se conviertan en ejes fundamentales de su accionar.

La Justicia Abierta es co-creada. Sin co-creación no hay Justicia Abierta. Lo anterior incide en gran parte con promover en la sociedad la participación ciudadana y la resolución de problemas que aquejan a la comunidad por medio de estos espacios. De esta forma los ciudadanos se sienten identificados con sus gobernantes y se motivan a ser parte del proceso de cambio y de toma de decisiones.

Comisión de Justicia Abierta:

La Comisión de Justicia Abierta es la instancia articuladora que velará por el cumplimiento de esta política. Algunas de sus funciones son:

- Liderar el proceso de cocreación de los instrumentos para la implementación de esta política: mapeo de actores, plan de acción, línea base, sistema de evaluación y seguimiento con monitoreo ciudadana, sistema de rendición de cuentas hacia la ciudadanía y lineamientos para la integración de representación social en la Comisión de Justicia Abierta.
- Proponer a las instancias internas que corresponda, la incorporación de estándares nacionales e internacionales, buenas prácticas y tecnologías que favorezcan la implementación de la Política y los principios de transparencia, participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas en todos los ámbitos y oficinas del Poder Judicial. Política de Justicia Abierta.
- Incentivar los procesos de apertura de datos en el Poder Judicial, como herramienta para el ejercicio del derecho de acceso a la Información y la transparencia colaborativa, con criterios de valor público y utilidad social y promoviendo su reutilización, por parte de todos los sectores interesados.

Datos, Datos Públicos y Datos Abiertos

- **¿Qué son datos?**

Según la directriz 074 sobre Apertura de Datos Abiertos, “un dato es una representación simbólica que puede ser numérica, alfabética, algorítmica, espacios u otra de un atributo o variable cuantitativa o cualitativa” (artículo 3). En el mundo se ha dado una revolución de los datos, según la Organización de las Naciones Unidas, que incluye una explosión en volumen de datos, velocidad de producción, cantidad de productores y gran cantidad de temáticas donde se día con día se producen datos en tiempo real esto a permitido un aprovechamiento de la tecnología para que se generen nuevas

fuentes de datos (ejemplo, los datos generados por los ciudadanos en redes sociales) y una demanda creciente de estos en todos los sectores de la sociedad (2019).

- **¿Qué son datos públicos?**

Los datos de carácter público son todos los datos de interés público que son generados por quien ejerce una función o potestad pública y que no tienen un acceso restringido por ley. Y la Constitución Política garantiza, en el artículo 30, el libre acceso a departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, salvo los secretos de Estado y en su artículo 27, se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener una pronta resolución.

En la Ley de Jurisdicción Nacional, en su artículo 32, se establece que máximo se debe dar respuesta al derecho de petición, del artículo 27 de la Constitución Política, en diez días hábiles desde la fecha de presentación de la solicitud en la oficina administrativa, sin embargo, se puede resolver solicitando un mayor plazo debido a las circunstancias y la índole de la petición. Y en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos en el artículo 5 se especifica que no es necesaria la presencia de la persona física para hacer la petición, salvo en aquellos casos donde la ley expresamente lo requiera.

Para realizar una petición de información, existe una Ley de Regulación del Derecho de Peticiones donde en su artículo 4, se formaliza el derecho de petición y se establece que se deben formular por escrito, incluyendo el o los nombre/s y documento/s de identidad vigente, además, debe estar firmado por los peticionarios. Las excepciones del derecho de petición son los Secretos de Estado, la información de carácter personal y datos personales, los procedimientos administrativos bajo petición y temas que pongan en riesgo la Seguridad Nacional, definidos por el Poder Ejecutivo.

Los datos personales son cualquier dato relativo a una persona física identificada. Y se dividen en tres: datos personales de acceso restringido son aquellos que son sólo de interés para la Administración Pública, los datos personales de acceso irrestricto que son contenidos en las bases de datos públicos, según lo dispongan leyes especiales y de conformidad con la finalidad por la que los datos fueron recabados y los datos sensibles que son aquellos que contienen información relativa al

fueo íntimo de la persona como sus convicciones religiosas (Umaña, J, s.f). A continuación, se presenta una tabla de ejemplos de datos restringidos, públicos y sensibles.

Tabla #1 Ejemplos de tipos datos:

Restringidos	Público	Sensible
Correo electrónico	Nombre completo	Salud
Datos de seguros	Número de Identificación	Vida Sexual
Dirección física	Edad	Religión
Datos bancarios	Sexo	Político
Historial de crédito	Estado civil	Fotografía
Salario neto	Dirección referencial	Imágen
Número de teléfono celular	Fecha Nacimiento	Voz
	Nacionalidad	Datos biológicos
	Propiedades	Control biomedico
	Sociedades	Certificado de firma digital
	Firma	Raza/Etnia
	Teléfono fijo	
	Salario Bruto (funcionarios públicos)	

Fuente: Prodhav, 2017.

- **¿Qué son datos abiertos?**

Los datos abiertos son datos disponibles en línea, que se encuentran sin procesar, en formato abierto, neutral e interoperable, lo que permite su uso y reuso, además deben estar disponibles para descargarlos de forma completa sin ningún costo o requisito de registro. Y deben cumplir con las siguientes características, según la directriz 074 en su artículo 3:

- **Completos:** deben estar disponibles sin excepciones salvo las establecidas por ley.

- **Primario:** debe estar a disposición desde la fuente, sin modificaciones y desagregado (separado).
- **Actualizado y oportuno:** Debe estar a disposición en forma pronta, según su periodo de generación para preservar su valor de reuso.
- **Accesible:** Debe ser encontrado fácilmente y estar disponible para todas las personas y para cualquier uso mientras no esté prohibido por ley.
- **Procesable automáticamente:** Debe estar estructurado y permitir el procesamiento automático en computadoras con cualquier sistema operativo.
- **No discriminatorio:** Debe estar disponible para cualquier persona sin necesidad de registro previo.
- **No propietario:** Disponible en formatos neutrales e interoperables.
- **De libre uso y reuso:** debe estar libre de restricciones como derechos de autor, propiedad intelectual o industrial o de información comercial no divulgada. Salvo restricciones de privacidad o niveles de usuario, acorde a la ley.

Los principios de los datos abiertos son que deben estar abiertos por defecto, deben ser oportunos, exhaustivos, accesibles, comparables e interoperables, de manera que permitan mejorar la gobernanza y la participación ciudadana y permitan ser utilizados en pro del desarrollo y la innovación (Umaña, s.f).

La calidad de los datos abiertos se mide conforme a cuántas de sus características se cumplen por lo que se evalúan de según el Sistema 5 estrellas de Tim Berners-Lee dónde cada estrella se caracteriza por lo siguiente:

Una estrella: Disponibles en la web pero con una licencia abierta.

Dos estrellas: Disponible como datos estructurados legibles por máquina como excel.

Tres estrellas: Como el anterior pero en formato no propietario (por ejemplo CSV)

Cuatro estrellas: Como las tres estrellas más estándares abiertos de W3C (RDF y SPARQL) y que contengan identificadores.

Cinco estrellas: Como las cuatro estrellas más la vinculación de los datos con los datos de otras bases de datos para proporcionar contexto.

Imagen #1 Las 5 estrellas de los datos abiertos



Fuente: OpenKratio, Sistema 5 estrellas de Tim Berners-Lee.

Los datos abiertos conforman un ecosistema donde existen diversos roles de instituciones y ciudadanos. A continuación, se explican con mayor detalle:

Tabla #2 Ecosistema de datos abiertos

	Productores	Intermediarios	Habilitadores	Infomediarios	Consumidores
Rol	Producir información y publicarla	Almacenar, transformar y en algunos casos analizar los datos generados.	Capacitar y/o entrenar a usuarios y/u organizaciones para darles a conocer herramientas que facilitan el trabajo con los datos y potenciar la	Transforman los datos en información consumible para los usuarios finales. Son este grupo quienes generan valor desde el uso de	Leen, siguen e interactúan con las obras realizadas por infomediarios.

			<p>usabilidad de los mismos. Puede incluir fomentar la creación de espacios para la interacción.</p>	<p>datos abiertos.</p>	
<p>Quiénes</p>	<p>El gobierno como agente principal, pero también la empresa privada, academia, sociedad civil, entre otros.</p>	<p>Estos servicios pueden ser áreas dentro de las mismas organizaciones o ser proveedores de servicios comerciales. Por ejemplo, las unidades intermediarias de datos del Poder Judicial que son aquellas instancias internas que se encargan de recolectar, almacenar, procesar, sistematizar y analizar los</p>	<p>Individuos, proyectos u organizaciones.</p>	<p>-</p>	<p>Lectores de periódicos, consumidores dentro de gobiernos, entre otros.</p>

		datos generados en distintas oficinas y despachos judiciales			
--	--	--	--	--	--

Fuente: Organización de Estados Americanos, 2016

Importancia de los datos abiertos

La importancia de los datos abiertos radica en que con estos se “busca una mayor transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos” (Cruz-Rubio, sf, p. 35). Además, se resalta que su disponibilidad resulta libre para todos por cuanto es libre de copyright, patentes u otros mecanismos de control de la información.

Mediante los datos abiertos se puede, según (Cruz-Rubio, sf) promover la innovación usando los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transformar los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (permitiendo que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web y agregar valor público). (p.35)

Se dice que la administración no solo es quién se encarga de suministrar datos, sino que también suele consumirlos para generar su propia información, de ahí que se propicia la participación ciudadana porque se le permite a la ciudadanía expresar su sentir y ofrecer soluciones a los problemas que se presentan en sus comunidades o países.

El aporte de los datos abiertos a la gobernanza resulta también muy notorio, pues mediante los procesos de apertura de datos, en los que se involucra a la ciudadanía, se logra que la administración sea más transparente y esto a su vez representa una herramienta para erradicar la corrupción en las administraciones.

Mediante la apertura de datos también se pueden mejorar o crear servicios nuevos. Los datos permiten transformar la experiencia del usuario permitiendo que el servicio se ajuste a él y a sus necesidades y esto a su vez ocasiona un ahorro de recursos que luego pueden ser usados por las instituciones o empresas para otros fines. (opendata handbook, s.f)

Importancia de la apertura de datos públicos.

Objetivos

- Establecer los lineamientos para la publicación de bases de datos de carácter público en formato abierto, neutral e interoperable, así como la promoción de su uso.
- Fortalecer la cultura de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación.
- Fomentar la generación de valor social y económico mediante el desarrollo y uso de nuevas tecnologías, procesos de colaboración y espacios de innovación a partir del uso de los datos públicos abiertos.
- Promover la generación, el almacenamiento y la publicación de bases de datos de carácter público en forma automatizada, como parte de la gestión documental ordinaria de las instituciones.
- Fomentar los esfuerzos para mejorar la armonización de los conjuntos de datos de las instituciones públicas para evitar la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos en el intercambio y difusión de datos, así como para propiciar su mayor aprovechamiento.

- **¿Para qué se utilizan estos datos?**

Los datos generados por una institución pública tienen el potencial de funcionar en muchos ámbitos, desde poder brindar diagnósticos del que hacer de la institución y rendir cuentas hasta la utilización de estos datos por terceros con fines científicos, de producción e innovación. Por ello entre los siguientes puntos son potencialidades que puede brindar la apertura de datos:

- **Legitimidad y rendición de cuentas**

La primera visión que se tiene de la apertura de datos es el fortalecer la rendición de cuentas por medio del aprovechamiento de las tecnologías de información, es una oportunidad para que las instituciones públicas puedan transmitir de manera masiva y accesible datos de su quehacer institucional y su creación de valor para la sociedad y por este medio generar legitimación en la ciudadanía.

- **Integración social, ciencia ciudadana e innovación pública**

Más allá de la rendición de cuentas la apertura de datos y el gobierno abierto permite fortalecer la integración social por medio de la participación ciudadana en la toma de decisiones y creación de políticas públicas, además la apertura de datos permite tener información para que los ciudadanos, las universidades y los grupos organizados puedan proponer soluciones innovadoras a problemas públicos.

- **Retos más complejos, gestión de redes**

Hoy en día los retos que enfrenta nuestra sociedad va más allá de la capacidad de un estado y es necesaria la colaboración y co-creación con todos los sectores de un país para poder resolver problemas de interés público, por ello el gobierno abierto y la apertura de datos son una herramienta necesaria para poder crear un ambiente en el que redes de colaboración puedan gestarse y trabajar en conjunto para atender los nuevos retos de esta sociedad.

- **Fortalecimiento a lo interno de la organización**

En grandes organizaciones la cantidad de datos producidos es muy compleja y por ello sistemas de información capaces de sistematizar y comunicar la información generada por los distintos departamentos es necesario como insumo para toda la organización con el fin de evitar duplicidades y optar hacia una mejor eficiencia y cumplimiento de metas institucionales.

Más allá de informar o generar análisis los datos abiertos permiten crear espacios de co-creación y colaboración, así como lo expone Cruz, la aplicación del open data potencia y permite la transparencia colaborativa, permite explorar vías de colaboración más allá de las tradicionales, transforma procesos, servicios en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento, permite la dinamización de la economía, abre la posibilidad a la creación de valor público a través

del trabajo colaborativo.(Cruz-Rubio, s.f, p.35) Permitiendo así los datos abiertos a crear una mejor gobernanza en busca del desarrollo participativo de un país.

- **Proceso de apertura de datos.**

Para abrir datos abiertos, se debe seguir un proceso que se compone por las siguientes etapas:

- **Preparación institucional:** Donde se realiza un diagnóstico de la capacidad institucional, en el cual se levanta un inventario de la información existente en la institución y se identifican las demandas de información existentes para el momento. Luego de ello se establece un equipo de trabajo para la apertura de datos, donde se construye un inventario de datos que les dé prioridad a las necesidades de información internas y externas. En este paso es indispensable conocer la normativa vigente y que se debe garantizar la protección de los datos personales.
- **Identificación de la demanda:** En esta etapa se debe realizar una consulta a los actores externos de la institución para escuchar cuáles son sus necesidades e intereses. Los datos que tienen mayor valor para la población deben tener alta prioridad.
- **Evaluar el Estado de los Datos Abiertos:** Tomando en cuenta el diagnóstico se debe identificar la calidad de los datos abiertos que ya se encuentran disponibles en el sitio web de la institución o en aquellos datos que aún no se han liberado, pero que se ha mapeado que es necesario comenzar el proceso de apertura.
- **Priorizar los conjuntos de datos a liberar:** A partir de los pasos anteriores se debe realizar una priorización de los datos a liberar, tomando en cuenta la demanda, el diagnóstico, el estado de los datos abiertos y los conjuntos de datos que tienen una prioridad estratégica para la institución.
- **Realizar un análisis de confidencialidad de la información:** Como se mencionó anteriormente, las bases de datos abiertas deben cumplir con la Ley N° 8968 de Protección de la Persona frente al Tratamiento de Datos Personales.
- **Limpiar los conjuntos de datos a liberar:** Este paso es indispensable para realizar la apertura de los conjuntos de datos, ya que permite quitar toda la información que puede infringir la

Ley N° 8968. Aunado a esto, en esta limpieza se normaliza y estandariza la información a publicar.

- Construcción de los metadatos: Los metadatos son toda la información documentada de las bases de datos y permiten que los ciudadanos puedan comprender la información a la que corresponde cada conjunto de datos.
- Garantizar que los datos se encuentren en un formato abierto, neutral e interoperable y, en caso de ser posible, con georeferenciación. Estas características de los datos abiertos permiten que sean procesables automáticamente y que los datos sean accesibles para todos los ciudadanos.
- Asignación de la licencia de uso y reutilización: Un dato no puede ser abierto, si no cuenta con una licencia que permita su utilización. Y las licencias permiten que los ciudadanos conozcan cuáles son las condiciones en la que se publican las bases de datos de forma exacta. Se recomienda utilizar licencias de datos abiertos, como la Open Data Commons Public Domain Dedication and Licence (PDDL), que permite que los datos sean utilizados sin ninguna restricción.
- Publicación de los Datos: Los datos deben estar publicados en un sitio web que sea accesible para los ciudadanos, sobretodo por los reutilizadores.
- Por último, la institución tiene la obligación de comunicar y promocionar la existencia de los datos abiertos: De este paso, depende el involucramiento del ciudadano y el consumo de la información. Los datos abiertos adquieren un mayor valor cuando son utilizados por las personas por lo que deben saber que existen para que puedan consultarlos libremente.
- **Retos de los datos abiertos**
- La apertura de datos puede conllevar retos para la institucionalidad ya sea tecnológicos u otros. Por ejemplo, uno de los principales retos en Costa Rica para la apertura de datos es que las instituciones no cuenten con una plataforma o sitio web que permita un adecuado manejo de la institución. También, mantener la calidad de los conjuntos de datos abiertos debido a

que los datos desactualizados, incompletos o únicamente en formato PDF, no permiten un adecuado acceso a la información pública.

- Otro de los retos de los datos abiertos es escoger la licencia correcta para los conjuntos de datos, ya que, si la licencia escogida cuenta con restricciones para la utilización o reutilización, los datos abiertos pierden valor. Sin embargo, uno de los mayores retos de la apertura de datos es que estos sean reutilizados.
- La reutilización de los datos abiertos sirve como canal para la “vinculación con agentes privados y públicos para integrarlos en la resolución de problemas complejos dentro de las esferas gubernamentales” (Atenas, J, ed, 2018, p.27). Esta vinculación se puede dar a nivel nacional, regional y local. Sin embargo, para que los datos sean reutilizados se debe hacer un estudio de la demanda de los actores internos y externos vinculados con la institución como se mencionó anteriormente.
- Por otro lado, los datos abiertos deben ser comparables e interoperables lo que conlleva un reto en la administración pública, a la hora de crear plataformas para el servicio de los ciudadanos. El reto es hacer que los datos abiertos mejoren “la prestación de servicios, la generación de valor, el impulso de la innovación y, en definitiva, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos” (Concha, Naser, 2012, p. 66).

Experiencias internacionales

Una vez que hemos entendido que son los datos abiertos y cuáles son los usos que se le pueden dar a estos, se presentan algunos casos de éxito internacional y nacional para conocer qué se genera en base a los datos abiertos en otros países.

Pero antes es necesario comprender qué se entiende por casos de éxito, ya que para efectos de esta guía se puede ver de dos formas distintas, la primera, vista como casos de éxito de apertura, los cuales hacen referencia a los casos en que se logró la apertura de datos públicos en las distintas plataformas y da paso a los casos de aplicación.

La segunda, vista como casos de éxito de aplicación, va a hacer referencia a esos casos en que una o varias personas crearon algún producto o servicio que a su vez genera valor, tomando como base los datos públicos que se encontraban disponibles en las distintas plataformas.

Una vez se tiene claro a qué nos referimos con casos de éxito, de apertura y aplicación, procedemos a identificar los siguientes:

- **Casos de éxito de apertura de datos públicos en el mundo:**

- **Aclimate Colombia:** Datos abiertos para mejorar la resistencia agrícola.
- **Lucha contra el ébola en Sierra Leona:** Compartir datos para mejorar las respuestas a las crisis.
- **Portal de transparencia del presupuesto abierto de Brasil:** Cómo hacer público cómo se gasta el dinero público.
- **Mejora tu escuela en México:** Capacitar a los ciudadanos para que tomen decisiones basadas en datos sobre la educación.
- **Pronóstico del dengue en Paraguay:** Pronosticar brotes con datos abiertos.
- **Uruguay's a tu servicio:** Capacitar a los ciudadanos para que tomen decisiones basadas en datos sobre la atención de la salud.
- **Recuperación del terremoto de Nepal:** Datos abiertos para mejorar el alivio de desastres.
- **Iniciativa de datos abiertos del Gobierno de España, Legislación y Justicia:** Dentro del catálogo de datos abiertos de España se encuentran distintas temáticas como legislación y justicia donde podemos encontrar datos de las sentencias judiciales de distintos años (Gobierno de España, 2019), así como mucha más información en formatos totalmente abiertos.
- **Análisis de las denuncias por casos de corrupción, Mediciones de la Secretaría de Transparencia de Colombia:** Presenta información sobre las denuncias recibidas por el Grupo de Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción (GRAP) de la Secretaría de Transparencia. Expone, entre otras cosas, cuáles son los sectores sobre los que se presentan más denuncias y cuáles son los departamentos más afectados. (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2019).
- **La justicia abierta en Brasil y la comunicación de actos procesales por medio de la aplicación Whatsapp:** La Ley de Marco Civil de Internet de 2014, abrió parte del proceso de justicia abierta en Brasil. Posteriormente se establecieron la Comisión

Nacional de Justicia (CNJ), quien se encarga del control de actuación administrativa y financiera del poder judicial brasileño, el Proceso Judicial Electrónico (PJe), que constituye un sistema de datos estadísticos que recopila información sobre cada tribunal de todas las provincias de Brasil y finalmente la comunicación de actos procesales por medio de Whatsapp, en la que se utiliza la aplicación para facilitar la comunicación entre las personas que son parte de demandas judiciales, la CNJ se encargó de reglamentar el uso de esta herramienta. (Rocha de Almeida, 2017).

- **Programa Justicia Abierta** en Argentina: Este programa promueve la implementación de políticas de Gobierno Abierto en los sistemas de justicia. El Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina permite encontrar información, estadísticas y datos sobre el acceso a la Justicia, el Servicio Penitenciario, mediaciones, entre otros. Este portal une la información de alrededor de 55 instituciones de justicia incluyendo ministerios públicos, poderes judiciales, tribunales y muchas más, en 16 bases de datos. Este portal aspira en ser un canal de referencia para el monitoreo ciudadano y rendición de cuentas.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (2019) Funciones. Recuperado de <http://prodhab.go.cr/funciones/>
- Agencia de Protección de datos de los Habitantes (2017) Clasificación de datos.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1989) Ley de la Jurisdicción Constitucional. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38533&nValor3=87797&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa (2015) I Declaración de Estado Abierto. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0BxO6KAFcErtdYjdCNmxCQ24zVG8/view>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012) Ley de Regulación del Derecho de Petición. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=74427&nValor3=91901&strTipM=FN.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2002) Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=48116&nValor3=86446&strTipM=FN
- Asamblea Nacional Constituyente (1949) Constitución Política de Costa Rica. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa (2011) Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, Ley N° 8968. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70975&nValor3=85989&strTipM=TC
- Atenas, J. ed., (2018). Manual del Curso Estado Abierto a través de Datos Abiertos. 1st. ed. London: Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, p.230.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016) Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Recuperado de https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf

Concha y Naser (2012) El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/1/S2012004_es.pdf.

Convenio Marco para Promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica (2017). Recuperado de <https://presidencia.go.cr/wp-content/uploads/2017/03/Convenio-Estado-Abierto-Versio%CC%81n-Oficial.pdf>

Gobierno Abierto de Costa Rica (2018) ¿Qué es Gobierno Abierto? Recuperado de <http://gobiernoabierto.go.cr/que-es-gobierno-abierto/>

Gobierno de España (2019) Iniciativa de datos abiertos. Legislación y Justicia. Recuperado de https://datos.gob.es/es/catalogo?theme_id=legislacion-justicia

Gobierno Abierto de Costa Rica (2018) Alianza para Gobierno Abierto. Recuperado de <http://gobiernoabierto.go.cr/alianza-gobierno-abierto/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación (2019) Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina. Recuperado de <http://datos.jus.gob.ar/>.

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2019) Mediciones de la Secretaría de Transparencia. Recuperado de <http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/mediciones-secretaria-transparencia.aspx>

Organización de Estados Americanos (2016) Gobierno Abierto.

Organización de las Naciones Unidas (2019) Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

Organización de las Naciones Unidas (2019) Evolución de los datos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://biblioguias.cepal.org/agenda2030/revoluciondedatos>

Open Data Handbook. (2019). ¿Por qué datos abiertos? Recuperado de <http://opendatahandbook.org/guide/es/why-open-data/>

OpenKratio (2016) Sistema 5 estrellas de Tim Berners-Lee. Recuperado de <https://twitter.com/openkratio/status/706792140144316417>

Presidencia de la República de Costa Rica (2019) Alianza de Gobierno Abierto (OGP) anuncia aprobación de fondos a Costa Rica. Recuperado de <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/05/alianza-de-gobierno-abierto-ogp-anuncia-aprobacion-de-fondos-a-costa-rica/>

Poder Ejecutivo de Costa Rica (2017) Directriz 073, Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=84167&nValor3=108487&strTipM=FN

Poder Ejecutivo de Costa Rica (2017) Directriz 074, Apertura de datos abiertos. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=84012&nValor3=108205&strTipM=FN

Poder Judicial. (2019). Justicia Abierta. Recuperado de <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/>

Procuraduría General de la República (s.f) Compendio Acceso a la Información. Recuperado de <https://www.pgr.go.cr/servicios/procuraduria-de-la-etica-publica-pep/temas-de-interes-pep/compendio-jurisprudencia-sala-constitucional-acceso-a-la-informacion-publica-pep/>

Procuraduría General de la República (s.f) Guía para la Atención de Solicitudes de Información de los Ciudadanos. Recuperado de <https://www.pgr.go.cr/servicios/procuraduria-de-la-etica-publica-pep/temas-de-interes>

Rocha de Almeida, A. (2017). La justicia abierta en Brasil y la comunicación de actos procesales por medio de la aplicación Whatsapp. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/viewFile/57536/51829>

