

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica
Comisión Permanente de Gobierno y Administración

Ley de Repositorio Único Nacional para Fortalecer las Capacidades
de Rastreo e Identificación de Personas

Expediente N.º 21.321

Dictamen Unánime Afirmativo
11 de noviembre de 2020

Segunda Legislatura
(Del 1º de mayo de 2019 al 30 de abril de 2020)

Segundo Período Sesiones Ordinarias
(Del 1º de setiembre de 2019 al 30 noviembre de 2019)

Área De Comisiones Legislativas III
Departamento de Comisiones Legislativas

Dictamen Afirmativo Unánime

Ley de Repositorio Único Nacional para Fortalecer las Capacidades de Rastreo e Identificación de Personas

Expediente N.º 21.321

Los suscritos legisladores, integrantes de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, presentamos el siguiente dictamen afirmativo unánime del proyecto expediente N.º 21.321, "*Repositorio Único Nacional para Fortalecer las Capacidades de Rastreo e Identificación de Personas*", presentado a la corriente legislativa por el diputado Daniel Ulate Valenciano, publicado en el Alcance N.º 3, al Diario Oficial la Gaceta N.º 4 del 7 de enero de 2019, con base en los siguientes aspectos:

A. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley fue presentado a la corriente legislativa por el diputado Daniel Isaac Ulate Valenciano y publicado en el Alcance N.º 144, al Diario Oficial la Gaceta N.º 119 del 26 de junio de 2019.

Ingresó al orden del día de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico el 4 de julio de 2019, donde se realizaron las consultas al proyecto de ley. Luego, mediante moción 2-12, aprobada en la sesión extraordinaria celebrada el 21 de octubre de 2019, los diputados miembros de esta Comisión acordaron ampliar el plazo ordinario, de acuerdo con lo que establece el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Posteriormente, la iniciativa de ley se trasladó a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración que, en sesión ordinaria celebrada el 23 de octubre de 2019, lo asignó a una subcomisión integrada por la diputada Aracelly Salas Eduarte, quien la coordina, el diputado Jonathan Prendas Rodríguez y el diputado Jorge Fonseca Fonseca.

B. Resumen del proyecto

El proyecto de ley se compone de seis artículos y tres transitorios. El artículo primero dispone que el Tribunal Supremo de Elecciones, a través de la Dirección General de Estrategia Tecnológica, será el órgano responsable de administrar una Plataforma Nacional de Identificación Biométrica, así como el diseño, desarrollo, mantenimiento preventivo y evolutivo del respectivo sistema automatizado.

Tal Plataforma estará contenida en un único repositorio y en ella se almacenará información biométrica de todos los costarricenses mayores de doce años,

además, de todos los extranjeros que ingresen y residan en el país de manera temporal o permanente.

De acuerdo con la exposición de motivos, los fines que pretende el proyecto de ley es que el repositorio nacional sea el único medio del país en que se albergue y custodie la información biométrica de tipo civil de las personas nacionales y extranjeras, iniciándose con los datos biométricos de las diez huellas de los dedos y los rasgos faciales; dejando abierta la posibilidad de integrar nuevos datos biométricos a futuro.

En el artículo 2 de la iniciativa de ley aclara las competencias funcionales tanto para el Tribunal Supremo de Elecciones, en su función de dar seguridad registral en materia de identificación de personas costarricenses, como para la Dirección General de Migración y Extranjería, en su competencia con las personas extranjeras que ingresen al país. Para estos efectos, dispone al TSE como el ente encargado de coordinar con las demás instituciones del Estado el uso que se le dará a esta Plataforma.

En relación con el artículo 3, se menciona que tanto el OIJ, los cuerpos de policía adscritos al Ministerio de Seguridad, como la Dirección General de Migración y Extranjería tendrán acceso total a los registros biométricos contenidos en el repositorio nacional para realizar las consultas y los cotejos pertinentes para rastrear e identificar a sospechosos de haber participado en hechos ilícitos, de manera que quedan exentos de los cargos a los cuales se refiere el artículo 24 del Código Electoral y el segundo párrafo del artículo 4 de la presente ley.

Según se expone en sus motivaciones, que las autoridades judiciales y policiales cuenten con la información biométrica de las personas en un único repositorio, fortalecerá sus capacidades de rastreo e identificación de sujetos sospechosos de cometer delitos, ya que tendrán acceso inmediato y directo a verificar su identidad.

De acuerdo con la exposición de motivos, para la seguridad del país es de suma importancia contar con un sistema de identificación inequívoca de personas por cotejo biométrico y de la agilización en tiempos de respuesta asociados a los procesos de identificación de personas nacionales o extranjeras sospechosas de cometer delitos, esta iniciativa pretende, al tener un único repositorio de información, el ahorro y la optimización de recursos del erario público que implicaría que solamente una entidad del Estado invierta recursos económicos en plataformas de identificación biométrica de naturaleza civil, como la que establece este proyecto de ley, en lugar de la práctica de comprar lo mismo en múltiples instituciones, y así es como debe entenderse y comprenderse el alcance del artículo 6 del proyecto de ley.

Este artículo dispone que el TSE coordinará con los cuerpos de policía el mecanismo más oportuno para la consulta directa e inmediata a la Plataforma.

El artículo 4 de la propuesta de ley establece que los Poderes de la República, los órganos del Poder Legislativo, los ministerios y sus órganos adscritos que requieran verificar la identidad de las personas, utilizarán la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica y además quedarán exentos de los cargos a los cuales se refiere el artículo 24 del Código Electoral.

En un segundo párrafo de este artículo establece quiénes sí están sujetos al pago de estos servicios, conforme al artículo 24 del Código Electoral: instituciones descentralizadas del sector público y sector privado en general.

Respecto al artículo 5 del proyecto de ley establece la creación de un fondo específico para el financiamiento y modernización de la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica de Personas, destinado exclusivamente a financiar el diseño, desarrollo, mantenimiento preventivo y evolutivo de las tecnologías para la identificación biométrica de personas del Tribunal Supremo de Elecciones.

Los recursos de este fondo, según el segundo párrafo de este artículo, provendrán de la aplicación del artículo 24 del Código Electoral, para lo cual establece que el Ministerio de Hacienda cree, en conjunto con el Tribunal Supremo de Elecciones una categoría programática específica para que el órgano electoral impute los ingresos y gastos correspondientes a la referida Plataforma; y será administrado mediante una cuenta especial diferente.

De acuerdo con la exposición de motivos, a partir de la comercialización de servicios no esenciales a los que se refiere el artículo 24 del Código Electoral, el TSE no hace venta de datos personales, ni públicos ni privados, sino que lo que se comercializa son servicios de acceso electrónico para fines de verificación de identidad, cumpliendo con lo que establece la Ley N.° 8968.

El artículo 6 establece una prohibición para que ninguna institución u órgano del Estado costarricense destine en sus presupuestos recursos económicos para el diseño y desarrollo de plataformas de identificación biométrica o repositorios de almacenamiento de información biométrica, ambos de naturaleza civil, como el que se pretende en este proyecto de ley.

Sobre las disposiciones transitorias, el primer transitorio otorga al Poder Ejecutivo y al TSE un plazo de seis meses para reglamentar la ley. En el segundo transitorio se le conceden veinticuatro meses para que el TSE modernice sus equipos tecnológicos y sistemas informáticos para que resulten compatibles con los requerimientos técnicos de las autoridades judiciales, Ministerio Público o el Organismo de Investigación Judicial. En el último y tercer transitorio se dispone que los costarricenses o extranjeros residentes en el país registrarán sus datos biométricos al tramitar por primera vez, reponer o renovar los documentos de identificación pertinentes.

C. Del proceso de consulta

De acuerdo con la moción número 7 de la sesión número 4 de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico, el proyecto de ley se consultó a las siguientes instituciones: Organismo de Investigación Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Dirección General de Migración y Extranjería, Ministerio de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República. Asimismo, mediante el oficio AL-DEST-CO-160-2019, suscrito por el señor Fernando Campos Martínez, Director del Departamento de Servicios Técnicos, la iniciativa se consultó con: Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo de Elecciones, Municipalidades e Instituciones Autónomas.

En razón de lo anterior, se recibió el oficio TSE-1566-2019, suscrito por la señora Eugenia María Zamora Chavarría, Presidente a. i. del Tribunal Supremo de Elecciones, en el que transcribe acuerdo tomado por el Tribunal.

- Esta iniciativa procura crear una Plataforma Nacional de Identificación Biométrica, como único repositorio nacional de información biométrica de todos los costarricenses mayores de doce años, que pretenden coadyuvar con los cuerpos de investigación policial y judicial en la identificación de las personas (...)
- Este Tribunal, en cuanto a la propuesta legislativa de implementar proyectos de innovación tecnológica que permita mejorar las capacidades biométricas de los sistemas de identificación nacional de personas, manifiesta su conformidad, en tanto es consecuente con los esfuerzos que esta institución ha venido desarrollando en los últimos años, lo cual contribuye a que los cuerpos de investigación policial y judicial amplíen su capacidad de rastreo e identificación de las personas por medio de un sistema de identificación biométrica bidactilar y, a partir del próximo año, decadactilar con incorporación de técnicas de reconocimiento facial.
- Con base en lo expuesto y, a la luz de las potestades en el artículo 97 constitucional y 12 del Código Electoral, este Tribunal no objeta la iniciativa legislativa consultada. **ACUERDO FIRME.**

Por otra parte, la Dirección General de Migración y Extranjería, mediante el oficio N° AJ-1343-07-2019-Jad, emite criterio respecto al proyecto de ley, que en lo que interesa señala:

- Los alcances que plantea este proyecto de Ley le conllevaría a la Dirección General de Migración y Extranjería un alto nivel de riesgo institucional en el manejo y administración de la información de las personas extranjeras (...).
- La creación, administración y usos de las bases de datos con información de personas extranjeras es una competencia propia de la Dirección General

de Migración y Extranjería, constituyéndose las mismas en elementos esenciales para su funcionamiento.

- De materializarse este proyecto de Ley, la Dirección General de Migración y Extranjería pasaría, de ser propietaria de la información, a ser una “usuaria” más, con las limitaciones que ello conllevaría, en especial en materia policial (...).
- El depositarla información recabada por la Dirección de Migración en bases de datos que no sean las propias, podrían eventualmente implicar lesiones al derecho de la intimidad de las personas con relación de sus datos personales, tema debidamente regulado en la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus Datos Personales N° 8968, (...).
- Conforme a obligaciones adquiridas por el Estado costarricense mediante suscripción de los convenios internacionales correspondientes, la información de las personas refugiadas es por norma nacional e internacional de carácter confidencial, por lo que no es factible que sean parte de una base de datos genérica como lo aspira el presente proyecto de ley.
- Las bases de datos con Registros biométricos son requeridas por la Dirección de la Policía Profesional de Migración y Extranjería, no sólo para efectos generales de identificación, sino que dicha información también puede conllevar información sensible que no será administrada con criterios policiales, dado que el personal que está previsto en el presente proyecto de ley es personal no policial.
- La administración de la información de las personas extranjeras ésta ligado al tema Control Migratorio como un componente de nuestra Seguridad Nacional, por lo que su administración por terceras personas y con terceras intenciones, comprometen peligrosamente la logística que requieren los cuerpos policiales como la Policía Profesional de Migración y Extranjería.
- Finalmente es oportuno mencionar que hoy día los diferentes cuerpos policiales cuentan con una excelente comunicación e intercambio de información desde sus competencias con la Dirección General de Migración y Extranjería, garantizando con ello adecuados niveles de seguridad en el manejo de la información.

Por otra parte, El Instituto Costarricense de Electricidad, mediante el oficio N° 257-483-2019, emite criterio respecto al proyecto de ley, que en lo que interesa señala:

-
- Ahora bien, propiamente respecto al proyecto de ley, en su artículo 3, debe incluirse en su texto, en forma expresa Ministerio Público, órgano auxiliar de la Administración de Justicia, para que tenga acceso total a este repositorio nacional de identificación biométrica.
 - Lo que establece el artículo 6 del proyecto citado, se podría ampliar en cuanto a su redacción, puesto que la innovación tecnológica cada vez más recurrirá a mecanismos de identificación biométrica, con lo cual no puede obviarse que las empresas destinen presupuestos para incorporar este tipo de identificación en sus procesos. (...)

Por otra parte, El Banco Nacional de Costa Rica, mediante el oficio N° GG-427-19, emite criterio respecto al proyecto de ley, que en lo que interesa señala:

- En su artículo 4, dicho proyecto dispone que (“...”) Lo anterior es beneficioso siempre y cuando las tarifas se fijen al costo, de manera razonable y objetiva, para lo cual se sugiere disponer la necesidad de que dicha norma sea reglamentada.
- Por otro lado, el proyecto dispone en su artículo 6, (...) Al respecto consideramos que tal disposición no es conveniente tratándose de los Bancos del Estado y sus subsidiarias, pues en la actualidad existe un amplio desarrollo de sistemas biométricos para seguridad de los sistemas transaccionales; imponiendo dicha norma una limitación que a nuestro parecer, no es racional ni proporcional, y que no toma en consideración las necesidades propias que puedan requerir estas instituciones en el campo de identificación biométrica en el ejercicio de sus facultades y competencias. (...)

Por otra parte, El Instituto Tecnológico de Costa Rica, mediante el oficio N° SCI-829-2019, emite criterio respecto al proyecto de ley, que en lo que interesa señala:

- “... Se recomienda solicitar a la Asamblea Legislativa la modificación del artículo 3 del proyecto de ley (así como de cualquier otro artículo que considere la participación del Ministerio de Seguridad) toda vez que este ministerio está encargado únicamente de la seguridad preventiva. Sin tal recomendación, aunque el proyecto es necesario, no se puede apoyar tal proyecto.”

Por otra parte, la Junta de Protección Social, mediante el oficio N° JPS-PRES-224-2019, emite criterio respecto al proyecto de ley, que en lo que interesa señala:

- El artículo 4 del proyecto citado señala: (...)

Siendo que, el párrafo segundo, en lo que, concierne a la Junta de Protección Social como ente descentralizado del Sector Público, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 8718, en caso de requerir la Institución la identidad de alguna persona en particular utilizando la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica del TSE, deberá pagar al mencionado Tribunal la tarifa respectiva, según el artículo 24 del Código Electoral, ya que, el proyecto de ley señala que la JPS no estará exenta de dicho emolumento.

A pesar de lo indicado, no se encuentra objeción al proyecto de ley supra citado.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Seguros, mediante el oficio N° PE-00456-2019, emite criterio respecto al proyecto de ley, que en lo que interesa señala:

- Consideramos que el proyecto es un gran avance, en cuanto al registro dactilar único, tomando en cuenta las particularidades de cada una de las Instituciones que realizan la función de registro e identificación de personas.
- Asimismo, es importante destacar que este sistema de verificación cumple con lo establecido por la ley n° 8968 “Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales”, en cuanto al nivel de confiabilidad que requiere la información de acceso restringido contenida en la base de datos del TSE, dado que ese sistema no brinda acceso a esto último.
- Consideramos que el proyecto de ley está en concordancia con lo ordenado mediante la resolución N°085-2015-VI, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, Segundo Circuito Judicial de las quince horas del veintidós de mayo de dos mil quince; al TSE y la Dirección de Migración y Extranjería de contar con un sistema verificador de pertenencia, estopara que los notarios públicos, tuviesen el acceso al sistema para corroborar la identidad de los comparecientes:

(...)

- Asimismo, la base de datos del Tribunal Supremo de Elecciones está oficialmente inscrita en la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB).

Finalmente, el Ministerio de Seguridad Pública, mediante oficio N.° MSP-DM-DVURFP-DGFP-3524-2019 manifestó:

- No se incorporó el acceso libre y sin costo de las fuerzas policiales adscritas al Ministerio de Seguridad Pública, lo cual es un trato desigual con respecto al Organismo de Investigación Judicial.

-
- En relación con uso de la fotografía y las huellas dactilares de los costarricenses y de los extranjeros para crear ese repositorio nacional único y de administración exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones (...) presenta roces con la legislación civil, que en materia de uso de la imagen de las personas, establece en el artículo 47 en lo que interesa “La fotografía o la imagen de una persona no puede ser publicada, reproducida, expuesta ni vendida en forma alguna si no es con su consentimiento, a menos que la reproducción esté justificada por la notariad de aquella, la función pública que desempeñe, las necesidades de justicia o de policía, o cuando tal reproducción se relacione con hechos acontecimientos o ceremonias de interés público o que tengan lugar en público”.

D. Audiencias

En sesión ordinaria N.° 36, celebrada el 23 de octubre de 2019, se aprobó moción para recibir en audiencia al señor Dennis Cascante Hernández, Director de Estrategia Tecnológica del Tribunal Supremo de Elecciones para que se refiriera al fondo de este proyecto de ley.

A continuación, se destacan algunos puntos de la comparecencia del señor Cascante:

Conceptos básicos: Biometría, AFIS y ABIS

- (...) biometría, es un término a veces asociado con temas de privacidad y demás, y podría llegar a hacerlo, pero para colocarlo en términos sencillos y me permito leer la definición que está a mis espaldas; la biometría es la medida biológica, de características físicas, que se utilizan para el reconocimiento, autenticación, identificación de las personas. En otras palabras, son algunos de estos rasgos que nos pueden identificar como individuos únicos; a eso es que nos referimos con biometría.
- (...) hace unos veinte años hablaban básicamente de AFIS, que son sistemas automatizados para identificar personas por cotejo de huella dactilar, eso es un AFIS, en términos sencillos. Ahora se habla de ABIS, sistema de identificación biométrica automatizado; básicamente, el término cambio al F, de fingerprint, por la B de biométrica.

Sistemas biométricos civiles y policiales

-
- ¿Cuándo hablamos de un ABIS de tipo civil y cuando hablamos de un ABIS de tipo policial? (...) Un ABIS, de tipo civil, es el que se utiliza para identificar personas, punto, no importa quién lo use, no importa si lo usa el oficial de seguridad en la entrada, no importa si lo usa un juez, un fiscal, el funcionario de la ventanilla que expide un pasaporte, o el cajero de un banco, o un policía o un investigador; cuando se utilizan estos sistemas para identificar una persona, para saber que un individuo es quien dice ser, se utiliza un ABIS de tipo civil.
 - ¿Cuándo se utiliza un ABIS de tipo policial? ¿para qué son los ABIS de tipo policial? (...) este tipo de sistemas son los que utilizan los investigadores policiales con el fin de tratar de reconstruir algún dato importante, por ejemplo, cuando de la porción de una huella se trata de reconstruir la huella completa para luego pasar a identificar a la persona.

Funciones y experiencia del TSE en identificación de personas

- Diariamente, cerca entre tres mil y seis mil personas se presentan en alguna oficina del Tribunal Supremo de Elecciones a solicitar su cédula y en ese momento se registran sus huellas, antes de pedir la cédula lo que se hace es cotejar, de hecho, las huellas del solicitante con las huellas que residen en un repositorio y así se van actualizando.
- (...) en el Tribunal utilizamos esa tecnología desde 1998, un poco más de veinte años, con experiencias muy dulces, con experiencias sumamente amargas, pero finalmente la experiencia de que una organización, que se dedica a identificar personas adquiere con el paso de los años.

Actual Plataforma de Interoperatividad del TSE

- (...) el Tribunal tiene, desde enero del 2013, una plataforma de interoperatividad, esto lo llamamos o se conoce normalmente con el nombre de Servicios Institucional, hay cerca de treinta, treinta y cinco instituciones del Estado que están conectados a esta plataforma y es la forma en que se comparte información.
- La información pública que se puede compartir, la información de carácter privado, para las entidades que están legalmente facultadas para eso y hablo de lo que establece la Ley 8968, con respecto al tratamiento de datos personales, con el tema de protección de las personas frente al tratamiento de sus datos personales.
- (...) el tema de recopilar y almacenar información biométrica de los costarricenses, es una labor que el Tribunal Supremo de Elecciones realiza desde 1998, eso significa que, para cada persona, a la cual, se le ha expedido una cédula tenemos un registro de huellas dactilares y un registro fotográfico.

Costo de un Sistema de Identificación Biométrica

- (...) un ABIS, como los que acabo de mencionar, tiene un costo que puede rondar entre los cuatro y quince millones de dólares y esto va depender de la capacidad técnica y operativa que tenga la institución
- Cuando hablamos de sistemas de identificación, insisto, civiles, como los que estamos viendo ahorita en el video, realmente permite una cantidad de posibilidades de identificar personas sin que necesariamente medie el uso de un documento de identidad.

Situación en Costa Rica con sistemas de identificación

- ¿Qué ha sucedido en Costa Rica, en los últimos años? Tenemos diferentes entidades tratando de incorporar sistemas de identificación biométrica a sus procesos, pero con base de datos incompletas; imagínese (...) a cuatro instituciones; supongamos que esas cuatro instituciones dispongan, cada una, de diez millones de dólares. (...) la entidad A registra, que les digo, conductores, personas que tienen licencia de conducir. La entidad B, registra personas que reciben algún tipo de beca o asistencia social del IMAS, etcétera. La entidad C, registra otro tipo de usuarios.

(...) tenemos cuatro entidades distintas, cada una comprándose un sistema de diez millones de dólares, que en el mejor de los casos ha desarrollado capacidad técnica, que créame que no se desarrolla rápidamente, pero suponiendo que tiene la capacidad técnica y los recursos para invertir en bases biométricas de este tipo, resulta que son bases incompletas y entonces (...) Llamamos al Tribunal, – “¿por qué no me pasan las huellas de los cinco millones de habitantes?”, y la respuesta, en todos los casos, es la misma, – “no se las puedo dar, porque yo no soy el dueño de esa información, yo soy el custodio y las leyes establecen que le tengo que dar un uso particular y que tengo que resguardar esa información”.

Entonces, terminamos teniendo varias instituciones invirtiendo en lo mismo, lo cual es poco eficiente, por usar un término, en un país que no tiene diez millones de dólares para gastarse todos los días, aunque sea con muy buena intención

Capacidad de los sistemas y cantidad de habitantes

- En un país de solo cinco millones de habitantes... (...) realmente comparar cinco millones de registros, en términos de capacidad computacional, es bastante simple.

Uso de la información biométrica

-
- Una de las cosas que ha venido haciendo el Tribunal, al margen de este proyecto de ley, es lo que llamamos un repositorio nacional de identificación biométrica y hemos venido desarrollando sistemas y posibilidades para compartir su uso; esto no significa que podemos enviar la información de las personas.
 - Se le puede enviar (*información de las personas*), únicamente a las organizaciones que están legalmente facultadas para eso, por ejemplo, un juez me pide los registros fotográficos de la persona que sea para una investigación judicial. Antes lo que hacíamos era imprimirlas y enviárselas, hoy día lo que tienen es acceso a poder consultar esa información, o verificar información en línea.

Venta de servicios no esenciales del TSE

- Con la última modificación del Código Electoral del año 2009, se estableció una posibilidad para que el Tribunal Supremo de Elecciones pueda comercializar servicios. Dice el artículo 24: “Se faculta al Tribunal Supremo de Elecciones a desarrollar servicios, cobrar por servicios no esenciales, es decir, los servicios esenciales de expedición de cédulas, registro de hechos civiles, hechos vitales, organización electoral, por eso no se puede cobrar; pero lo que se considera servicios no esenciales, se pueden cobrar”.

El Tribunal ha desarrollado sistemas que se comercializan, dicho sea de paso, que le permiten a las entidades públicas y privadas, que así lo deseen, poder verificar la identidad de sus usuarios, de sus clientes, etcétera; a partir del cotejo de la huella digital.

Estos sistemas los comercializamos desde el año 2013, y ¿por qué se cobra?, porque no hay forma de sostenerlo con cargo al presupuesto ordinario de la institución; que, dicho sea de paso, son recursos que no pasan por el Tribunal, son recursos que las entidades que lo pagan, lo pagan a una cuenta de recaudación de Tesorería Nacional; no son fondos que el Tribunal pueda administrar o disponer de ninguna forma. Dicho sea de paso, este tipo de servicios generan cerca de dos millones de dólares al año al Estado.

Criterio sobre el proyecto de ley

- Por eso es que cuando llega en consulta un proyecto de esta naturaleza, el Tribunal lo que responde es que no tienen ninguna objeción al respecto porque es justamente lo que venimos haciendo hace tiempo. Lo que el Tribunal no puede evitar y realmente no es su competencia y no incursionamos en esto, es que haya muchas instituciones comprando los mismos sistemas de identificación biométrica; lo que hacemos es

robustecer el que tenemos y ponerlo al servicio de las diferentes organizaciones.

Usos del sistema: CCSS Y DGME

- (...) se está usando con la Caja; estamos trabajando en un sistema – de hecho- que le permitirá, por ejemplo (...) al médico de emergencias con una aplicación en un dispositivo como un teléfono común y corriente, con una aplicación que desarrolla el Tribunal tomarle la foto a la mano del paciente que está con pérdida de consciencia, el sistema identifica la huella, extrae la huella, la envía en una consulta en línea al Tribunal y en cuestión de segundos el sistema le devuelve la identificación de la persona.
- Recientemente le ofrecimos a la Dirección de Migración y Extranjería que si las huellas que ellos recolectan de extranjeros y la información biométrica se puede almacenar en nuestros sistemas biométricos, que dicho sea de paso, es totalmente posible hacerlo, porque comprenderán ustedes que un sistema de estos realmente no discrimina nacionalidad; básicamente lo que hace es comparar datos biométricos, lo que se ha ofrecido es que la información biométrica de los extranjeros pueda incluirse en este repositorio del Tribunal. ¿Qué permitiría eso? Bueno, posiblemente le ahorraría algunos dólares a Migración y además les permitiría a los cuerpos policiales, consultar en el ABIS civil, insisto, identificación de extranjeros, también

Sobre las competencias funcionales de las instituciones

- Hoy día la tecnología permite que la entidad A y la entidad B, compartan repositorios sin que cada uno pierda competencias por sus expedientes.
- (...) Cuando las organizaciones pueden inter operar o pueden compartir plataformas de este tipo, no es cierto que se comprometan, o no necesariamente es cierto que se comprometan sus competencias, en cuanto al manejo y registro de expedientes, de salud, por un lado, migratorios por otro, policiales por otro, porque es perfectamente posible, en un país de cinco millones de habitantes, compartir un repositorio de este tipo.

Diputado Erwen Masís Castro:

- (...) ¿cómo podemos resguardar esta información, darle seguridad a la manipulación de esta información? (...)
- La segunda va en la misma línea. En función de la vulnerabilidad que pueden tener estos sistemas, ante hackers, ante ataques cibernéticos (...)
- Lo tercero (...) ¿cómo ha evolucionado esto en el mundo, en función de poder tener la tranquilidad, de sentirme también, en un ambiente libre?

Señor Dennis Cascante Hernández:

- La buena noticia, o mala, dependiendo del cristal con el que se mire, es que este repositorio de información biométrica ya existe. Está en un repositorio, que es custodiado celosamente, no es infalible, como todas las cosas que hacemos los seres humanos, pero ya existe.
- (...) en el 2013, con la publicación del Reglamento Ejecutivo, de la Ley N.° 8968, impuso una serie de controles adicionales, cada vez que se consulte información privada, la consulta inclusive, queda registrado quién hace la consulta. Y esto es totalmente trazable.
- en un Estado represivo, si se me permite el término, está la sensación de que me están controlando, para ver quién está saliéndoseme del canasto, por usar un término. Pero desde el punto de vista positivo, decían: lo bueno es que el tema de delincuencia, llegó a niveles realmente bajos, por no decir insignificantes. Entonces, claro, la tecnología es eso. Amplía posibilidades.

Diputado Jorge Fonseca Fonseca:

- La primera que nos cuente, cuáles fueron de las experiencias amargas cuando se empezó a implementar, o al menos una.
- Estos documentos dicen que soy un ciudadano costarricense, y el otro que soy un conductor responsable, cuánto costaría, agregarle una leyenda más; por ejemplo, ¿la cédula de identidad?, ¿cuál sería el costo aproximadamente?
- Veo que el principal opositor (...) es la Dirección de Migración y Extranjería porque hace una serie de observaciones, donde indica que, "este proyecto afecta negativamente el ejercicio de nuestras funciones -de Migración y Extranjería- puntualmente, que es una competencia propia de la Dirección, que la Dirección pasaría de ser propietaria, a ser una usuaria; la confidencialidad; que implica lesiones al derecho de intimidad; que la información de las personas refugiadas es, por norma nacional e internacional, de carácter confidencial, por lo que no es factible que sean parte de una parte de datos genérica como lo (inaudible) el presente proyecto.

Señor Dennis Cascante Hernández:

- Experiencias amargas: depender totalmente de un proveedor. (...) cuando la organización Estatal adquiere tecnología de este tipo, y no tiene desarrollada las capacidades técnicas, genera una dependencia del proveedor y eso es lo que proveedor quiere evidentemente.

Las experiencias dulces, bueno cuando finalmente, institucionalmente aprendimos, desarrollamos las competencias, y hoy día son sistemas que los maneja exclusivamente personal de la organización.

- Entonces, yo infiero que en su consulta es, bueno, y podría ser la misma tarjeta para los conductores y para identificación y para el seguro, la respuesta es indudablemente que sí, pero probablemente, la forma más económica y más eficiente de hacerlo, es a través de medios digitales, a través de identificación biométrica, es una de las razones por las cuales el tribunal ha descartado el uso del chip en la tarjeta de identidad.

El chip es una tecnología muy exitosa, hace 20 años, y los que nos preguntaron hace 20 años, hoy les siguen sacando provecho; pero el rumbo que esto va teniendo, el rumbo de la identificación de personas va hacia sistemas biométricos.

- Definitivamente no es necesariamente cierto, que una organización pierda sus competencias porque comparte un repositorio de identificación biométrica.

Migración sigue manejando el registro de extranjeros, y tienen sus bases de datos. Dicho sea de paso, la Ley de Migración ni siquiera habla de base de datos, habla de un registro de extranjeros; pero bueno, uno podría inferir que se refiere a una base de datos.

(...) aquí lo único que está diciendo el proyecto (...) la información biométrica, colóquela en un repositorio nacional, que pueda aprovechar no sólo Migración, sino que pueden aprovechar los cuerpos policiales.

(...) aquí no hablamos de violación a la intimidad de las personas, de ninguna manera, porque realmente para hacer una cédula tengo que tomarle una foto, si no me permite tomarle la foto, pues no le puedo dar la cédula.

Diputada Nielsen Pérez Pérez:

- (...) ¿Tiene el Tribunal Supremo Electoral las competencias en equipo y el recurso humano, tiene las capacidades tecnológicas para hacer esto sin que implique una contratación externa, sin que implique una tecnología o un software específico, concreto; y además privativo? (...)
- ¿Le parece a usted que es compatible tener una plataforma tecnológica de datos civiles, con datos para uso migratorio, criminológico y judicial?

Señor Dennis Cascante Hernández:

-
- La respuesta a su primera pregunta es un rotundo sí. Sí ha desarrollado, el Tribunal, la experticia necesaria para no tener dependencia tecnológica de una marca o de un proveedor particular; sí tiene la capacidad tecnológica para hacer desarrollar y evolucionar sistema de esta naturaleza; sí tiene la capacidad instalada para compartir este tipo de servicios sin incurrir en gastos adicionales a los que ya hace.
 - (...) las bases de datos civiles, no importa quién las use, si son para identificación de personas, siguen siendo civiles, no importa si lo utiliza la policía especializada de Migración, si es para identificar a una persona, sigue siendo un hábil de tipo civil; los únicos ABIS distintos, son los de tipo policial, por ejemplo, como los que utiliza el Organismo de Investigación Judicial.
 - Así que, ya sea para el uso de las autoridades de Migración, ya sea para el uso de la policía, para el uso del Registro Civil, si es para identificar personas, estamos hablando del mismo tipo de sistema.

E. Informe de Servicios Técnicos

Los miembros de la subcomisión rinden este informe en tiempo y forma, con el fin de cumplir con lo que establece el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para impedir el vencimiento del plazo ordinario para dictaminar la presente iniciativa y permitir que el proyecto avance en su trámite.

Dado lo anterior, se hace la observación de que, al momento de la firma del presente informe, no constó en el expediente ni en el Sistema Legislativo el estudio del Departamento de Servicios Técnicos, por lo que si el proyecto se dictamina por los diputados de la Comisión, y posterior se realizan observaciones de fondo por este Departamento, se hará necesario utilizar el recurso de mociones vía artículo 137 para enmendar el texto, lo cual no ha sido una práctica usual y conforme a las buenas costumbres legislativas que han promovido los diputados miembros de la Comisión.

F. Consideración final

Con fundamento en las observaciones realizadas en el dictamen emitido por la Tribunal Supremo de Elecciones, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Banco Nacional de Costa Rica e Instituto Tecnológico de Costa Rica, además, considerando las observaciones realizadas durante la audiencia con el señor Dennis Cascante Hernández, Director de Estrategia Tecnológica del TSE, se corrigió el texto a efectos de acoger las recomendaciones emanadas para los artículos 3 y 4; y se agregan dos nuevos

artículos como oportunidades de mejora que surgieron a lo largo de la discusión del proyecto de ley.

Dado lo anterior y tomando en cuenta el anterior razonamiento técnico, jurídico, de oportunidad y conveniencia, planteado en el trámite de esta iniciativa, los diputados que suscriben rendimos dictamen afirmativo unánime del expediente 21.321: *“Repositorio Único Nacional para Fortalecer las Capacidades de Rastreo e Identificación de Personas”*, para que continúe su trámite en el Plenario Legislativo.

El texto es el siguiente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE REPOSITORIO ÚNICO NACIONAL PARA FORTALECER LAS
CAPACIDADES DE RASTREO E IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS**

ARTÍCULO 1- El Tribunal Supremo de Elecciones tendrá la responsabilidad de crear, como reserva de Estado, una Plataforma Nacional de Identificación Biométrica, la cual almacenará en un único repositorio nacional información biométrica de todos los costarricenses mayores de doce años, sin perjuicio de que se pueda adquirir nueva tecnología que permita ampliar la identificación de personas a través de la incorporación de más rasgos biométricos que se consideren necesarios. La Dirección General de Estrategia Tecnológica del Tribunal Supremo de Elecciones será el órgano responsable de administrar la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica, así como el diseño, desarrollo, mantenimiento preventivo y evolutivo del respectivo sistema automatizado, conforme a lo señalado en esta ley.

Además, en el citado repositorio se registrará la misma información de todos los extranjeros que ingresen y residan de manera temporal o permanente en el país, así como aquellos extranjeros que requieran solicitar visa para ingresar al territorio nacional.

ARTÍCULO 2- El registro de información biométrica de las personas costarricenses será competencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones.

En caso de personas extranjeras, el registro lo realizará la Dirección General de Migración y Extranjería durante el proceso de emisión de los documentos de identificación que le corresponden a esa institución, utilizando el mismo repositorio nacional establecido en el artículo primero de esta ley.

La Dirección General de Migración y Extranjería, los consulados y cualquier otro organismo público que registre información biométrica de las personas o que expida documentos de identificación de personas, tales como cédulas de residencia, permiso de trabajo, identificación de refugiados, pasaporte, visados u otros documentos oficiales, usarán la misma plataforma tecnológica de identificación biométrica del Tribunal Supremo de Elecciones.

Para el cumplimiento de los fines de esta ley, la Dirección General de Estrategia Tecnológica del Tribunal Supremo de Elecciones será la encargada de coordinar con las demás instituciones el uso de dicha Plataforma Nacional de Identificación Biométrica y para el registro de información de personas extranjeras según corresponda.

ARTÍCULO 3- El Organismo de Investigación Judicial, los cuerpos de policía adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, **el Ministerio Público** y la Dirección General de Migración y Extranjería tendrán acceso total a los registros biométricos contenidos en el repositorio nacional para realizar las consultas y los cotejos pertinentes para rastrear e identificar a sospechosos de haber participado en hechos ilícitos, de manera que quedan exentos de los cargos a los cuales se refiere el artículo 24 del Código Electoral y el segundo párrafo del artículo 4 de la presente ley.

El Tribunal Supremo de Elecciones deberá coordinar con estos los mecanismos oportunos para una consulta directa e inmediata a la plataforma para cumplir con los fines de esta ley.

ARTÍCULO 4- Los Poderes de la República, los órganos del Poder Legislativo, los ministerios y sus órganos adscritos que requieran verificar la identidad de las personas, utilizarán la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica del Tribunal Supremo de Elecciones para el cumplimiento de sus fines y quedarán exentos de los cargos a los cuales se refiere el artículo 24 del Código Electoral.

Las instituciones descentralizadas que conforman el sector público costarricense y el sector privado en general, que requieran verificar la identidad de las personas por medio de la citada plataforma nacional, podrán adquirir los servicios correspondientes de conformidad con lo que establece el artículo 24 del Código Electoral. **Para estos efectos, el Tribunal Supremo de Elecciones fijará las tarifas de manera razonable y objetiva**

ARTÍCULO 5- Créase un fondo específico para el financiamiento y modernización de la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica de Personas, destinado exclusivamente a financiar el diseño, desarrollo, mantenimiento preventivo y evolutivo de las tecnologías para la identificación biométrica de personas del Tribunal Supremo de Elecciones.

Dicho fondo se financiará, en su totalidad, con los recursos provenientes de la aplicación del artículo 24 del Código Electoral que establezca el Tribunal Supremo de Elecciones, las aportaciones que vía convenio celebre el Tribunal Supremo de Elecciones con las instituciones públicas usuarias, así como de los recursos que anualmente incluya el Tribunal Supremo de Elecciones en su anteproyecto de presupuesto para gastos de mantenimiento de la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica.

Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica serán

considerados fundamentales para dar efectividad al sufragio, dado que esta Plataforma constituye insumo indispensable para la emisión de la cédula de identidad y del padrón nacional electoral. Por lo tanto, la preparación del proyecto ordinario del presupuesto para este fin debe ser tratado con estricto apego a lo señalado en el artículo 177 de la Constitución Política, en virtud de lo cual, no podrá ser objetado por el Ministerio de Hacienda o su departamento especializado según corresponda.

Para ese fin, el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Tribunal Supremo de Elecciones creará una categoría programática específica para que el órgano electoral impute los ingresos y gastos correspondientes a la referida Plataforma; y será administrado mediante una cuenta especial diferente.

ARTÍCULO 6- Salvo por lo estipulado en esta ley, prohíbese a cualquier institución u órgano del Estado costarricense destinar en sus presupuestos recursos económicos para el diseño y desarrollo de plataformas de identificación biométrica o repositorios de almacenamiento de información biométrica, ambos de naturaleza civil, como el establecido en esta ley. Quedan exentos de esta disposición los cuerpos de policía que, por la naturaleza de sus funciones, deban adquirir sistemas de identificación biométrica.

REFORMAS A OTRAS LEYES

ARTÍCULO 7.- Se reforma el inciso 4) al artículo 13 de la Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería, de 19 de agosto de 2009

Artículo 13. Serán funciones de la Dirección General, desarrolladas en el contenido de la presente Ley y su Reglamento, las siguientes:

- 4) Crear y mantener actualizado un registro general de las personas extranjeras que cuenten con autorización para la permanencia legal en el país, **el cual se almacenará en el Repositorio Único de Identificación Biométrica que utilizará la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica del Tribunal Supremo de Elecciones.**

ARTÍCULO 8.- Se adiciona un artículo 24 bis a la Ley 8968 “Código Electoral” que se leerá de la siguiente manera:

“Artículo 24 bis.– Repositorio Único de Identificación Biométrica

La información recopilada y contenida en las bases de datos del Tribunal Supremo de Elecciones, para identificación de personas costarricenses, entre éstos los necesarios para el funcionamiento y utilización del Repositorio Único de Identificación Biométrica que

utilizará la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica del Tribunal Supremo de Elecciones, no estarán sujetos al principio de consentimiento informado que establece la legislación nacional en materia de protección de datos, cuando sean para fines electorales, de identificación o de verificación de identidad.”

DISPOSICIONES TRANSITORAS

TRANSITORIO I- El Poder Ejecutivo en conjunto con el Tribunal Supremo de Elecciones reglamentará esta ley en un plazo máximo de seis meses a partir de su entrada en vigencia.

TRANSITORIO II- El Tribunal Supremo de Elecciones modernizará sus equipos tecnológicos y sistemas informáticos en un plazo máximo de veinticuatro meses, de forma tal que estos resulten útiles y compatibles con los requerimientos técnicos necesarios que dispongan las autoridades judiciales, el Ministerio Público o el Organismo de Investigación Judicial a fin de poder cumplir con los fines de esta ley.

TRANSITORIO III- Aquellos costarricenses o extranjeros residentes en el país que no hayan realizado el registro de sus huellas digitales u otros registros biométricos al momento de la entrada en vigencia de esta ley, lo harán al tramitar por primera vez, reponer o renovar los documentos de identificación pertinentes.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DEL ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III, EN SAN JOSÉ, A LOS DIEZ DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTE.

David Gourzong Cerdas

Jonathan Prendas Rodríguez

Dragos Dolanescu Valenciano

Luis Fdo. Chacón Monge

Jorge Luis Fonseca Fonseca

Zoila Rosa Volio Pacheco

Pablo Heriberto Abarca Mora

Pedro Muñoz Fonseca

Víctor Manuel Morales Mora

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Jorge Córdoba Ortega
Parte dispositiva: Ericka Ugalde Camacho