ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

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

DANIEL ISAAC ULATE VALENCIANO
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 21.321

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

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

Expediente N.° 21.321

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En los últimos años hemos visto un aumento importante en la criminalidad en todo el territorio nacional. A diario vemos noticias de delitos contra la propiedad, delitos contra la vida, y otros delitos como desaparición de personas, amenazas, daños, abusos de autoridad, extorsiones, entre otros.

Esta grave situación se refleja en estadísticas que alertan sobre el aumento en la criminalidad, situación que tiene a la ciudadanía consternada y que afecta, además, la imagen turística de nuestro país.

En el mundo entero la seguridad ciudadana se analiza a partir de las tasas de homicidio por cada cien mil habitantes. En Costa Rica la fuente oficial de estos datos es el Poder Judicial, por lo que a continuación se presentan algunas de las estadísticas que anualmente publica el Organismo Investigación Judicial y que refleja esta tendencia en el aumento de la criminalidad, comparando estadísticas entre el año 2017 y el año 2018.

Asaltos: durante el año 2018, la cantidad de denuncias por asalto (exceptuando el asalto a viviendas) reportado fue de 16490, en las cuales la modalidad más frecuente fue arma de fuego. Sin embargo, una menor cantidad se reportó durante el 2017, que fue de 14880, en donde también el arma de fuego fue la modalidad más frecuente. En otras palabras, mientras que en el 2017 ocurría, en promedio, un “ASALTO” cada 36 minutos, durante el 2018 estos minutos disminuyeron a 32.

Robo a edificaciones: la cantidad de denuncias recibidas por robo a edificaciones durante el 2017 fue de 4464, cifra que aumentó a 4984 durante el 2018, lo cual se traduce a un aumento anual de 11,6%.

Tacha de vehículo: durante el 2017, en promedio, ocurre una “tacha de vehículo” cada 102 minutos; sin embargo, durante el 2018, la frecuencia aumentó a cada 99 minutos. Es decir, el aumento anual de tacha de vehículos es de 2,5%.

Fraudes: el año 2017 registró 9045 denuncias por fraudes, mientras que el 2018 registró 11056; es decir, aumentaron en más de dos mil denuncias.

Homicidio doloso: el registro de denuncias en este apartado disminuyó, pero solamente un 3%, lo cual en cifras reales esto significa 18 víctimas menos solamente; es decir, en el año 2017 se registraron 603 víctimas, mientras que en el 2018, 585.

Ante el panorama descrito se deben tomar todas las medidas urgentes y necesarias para atacar la criminalidad y proveerles a las autoridades policiales y de investigación judicial de las herramientas posibles para que puedan cumplir con su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad a lo largo y ancho del país y con ello recuperar la tranquilidad de nuestra población y la reputación nacional e internacional como un destino turístico seguro.

Uno de los aspectos que llama la atención de este diputado es la debida identificación de todos los habitantes que se encuentran en el territorio nacional; es decir, de personas nacionales o extranjeras, y los mecanismos tecnológicos que permiten cotejar información biométrica de una persona, tales como huellas y demás rasgos biológicos, los cuales podrían ser encontrados en una escena de crimen. Para ello, se requiere fortalecer las capacidades de las autoridades judiciales y policiales para impactar positivamente en las labores de investigación criminal.

La identificación civil de personas costarricenses, de conformidad con el artículo 104, inciso 3), de la Constitución Política (Copol), le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), para lo cual, como acto previo a la expedición de la cédula identidad, se hace necesaria la utilización de diversos mecanismos y técnicas de identificación seguras y avanzadas que permitan identificar a las personas nacionales, entre ellos, los sistemas biométricos que desde 1998 se utilizan y que, además, son relevantes para identificación de personas a través de una cédula digital, según lo establecido en resolución N.° 2357-E8-2015 de las 11:35 horas del 25 de mayo de 2015 del TSE. Asimismo, para llevar a cabo los actos relativos al sufragio, la identificación ciudadana es una obligatoriedad constitucional del TSE, conforme lo estipula el artículo 95, inciso 5), de la Copol.

Por otra parte, el Archivo Criminal del Organismo de Investigación Judicial confirma en su oficio 164-AC-JEF-2018 de 6 de diciembre de 2018 que *“…a lo largo del tiempo se han utilizado las impresiones lofoscópicas como mecanismo de identificación policial que aplicando el método científico permite acreditar indefectiblemente la coincidencia entre una persona física y un rastro ubicado en una escena del suceso.”*

Si científicamente podemos determinar con total certeza la participación o no de una persona en un delito a partir de sus rastros biológicos, resulta indispensable verificar si en nuestro país tenemos las mejores herramientas para ello o, por el contrario, requerimos fortalecer nuestra legislación en dicha materia.

Según el oficio antes mencionado, el Archivo Criminal del Organismo de Investigación Judicial mantiene almacenadas aproximadamente 41.350 huellas

latentes (entre dígitos y palmas), registradas en el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar (A.F.I.S), las cuales han sido recogidas en escenas de distintos hechos delictivos, pero que no se pudieron asociar con la persona sospechosa, si no que el hecho se resolvió a partir de otros elementos investigativos, por no tener un sistema que comparara la huella con las miles registradas en la base de datos.

Es importante mencionar que el único recurso inmediato contrastable con el que cuenta el Organismo de Investigación Judicial son las huellas de las personas que han sido detenidas en celdas por la aparente comisión de algún delito; de lo contrario, los investigadores del OIJ deben indagar la identidad del sospecho a través de otros recursos de investigación para que, posteriormente, sea el TSE, a solicitud el OIJ, quien verifique si la huella encontrada corresponde a la misma persona que resultó de la investigación realizada.

Es importante aclarar que este procedimiento de verificación se realiza de una forma nada automatizada, es decir, el OIJ sella y resguarda la huella dactilar, la cual se traslada físicamente al TSE junto con la información del presunto sospechoso y el Tribunal, a través de su base de datos, verifica si se trata de la persona. Si el resultado es positivo, es beneficioso para el proceso de investigación, pero si el resultado es negativo el Tribunal no puede, con los recursos actuales, determinar a quién le pertenece tal huella, sino que el OIJ debe investigar nuevamente y determinar de quién es la huella, o bien, resolver los casos mediante otros métodos de investigación.

Evidentemente este procedimiento es insuficiente para rastrear e identificar personas, cuyas huellas dactilares se encontraron en la escena de algún hecho ilícito.

Por lo tanto, es impensable que, existiendo la tecnología para captar huellas en nuestro país, no tengamos un sistema nacional de identificación biométrica único y completo que pueda ser de consulta y cotejo para fines de investigación judicial de manera ágil y eficiente, tanto por el Organismo de Investigación Judicial, los cuerpos de policía, como para la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

En relación con el Tribunal Supremo de Elecciones, al momento de la redacción de este proyecto de ley se obtuvo información de la Dirección General de Estrategia Tecnológica sobre las capacidades de esa institución en la implementación de los sistemas informáticos que utiliza en sus procesos diarios, los cuales son diseñados, desarrollados e implementados internamente por sus propios ingenieros, lo que les ha permitido evitar dependencia de contratistas y de marcas en general, recurriendo únicamente a adquisiciones de aquellas piezas informáticas que escapan de su campo de acción y por tanto no pueden ser fabricadas a lo interno de la institución. En tal sentido, en la actualidad el órgano electoral está llevando a cabo proyectos de innovación tecnológica que les permitirá mejorar las capacidades biométricas de sus sistemas de identificación de

personas, pasando de un sistema bidactilar a uno decadactilar e incorporando técnicas de reconocimiento facial, ampliando además la cobertura de sistemas biométricos, en los procesos de identificación de personas a partir de los 12 años de edad. No cabe duda que la mejora en la ampliación del espectro de identificación biométrica que promueve el Tribunal Supremo de Elecciones permitirá a los cuerpos de investigación policial y judicial ampliar sus capacidades de rastreo e identificación de personas a partir de los 12 años de edad, así como disponer de tecnología que permitirá la verificación de identidad mediante reconocimiento facial.

Es admirable el esfuerzo que ha realizado el Tribunal Supremo de Elecciones de modernizar al país en temas de identificación biométrica para asegurar la efectividad del sufragio y brindar seguridad jurídica y registral a la población en temas de verificación de la identidad de personas. Por ello, este proyecto de ley pretende articular este esfuerzo con las competencias propias de los cuerpos de policía para consultar y cotejar huellas y demás características biométricas para rastrear e identificar sujetos sospechosos de cometer delitos. Esta labor no debe contravenir las garantías dispuestas en la Ley N.° 8968, Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, de 30 de octubre de 2012.

Si bien, el Tribunal Supremo de Elecciones registra huellas de tipo civil o planas y, para fines policiales se requieren huellas roladas, el proyecto de ley prevé el recurso financiero y las competencias para que el TSE pueda adaptar sus sistemas con la incorporación de otros rasgos biométricos, de tal manera que en un futuro se puedan capturas las huellas roladas, registrar la voz, impresión de palmas y las falanges de las manos, entre otros.

Como se mencionó anteriormente, el Tribunal Supremo de Elecciones proyecta reemplazar su actual sistema de tecnología por otro cuyas capacidades de registro y cotejo son mucho más amplias. A manera de ilustración, Costa Rica tiene alrededor de cinco millones de habitantes costarricenses y si se suma a los extranjeros que residen en el país de manera temporal o permanente, la realidad es que este país cuenta con una población realmente pequeña respecto a las capacidades de estos sistemas tecnológicos.

Por ello, conviene abrir el debate legislativo y procurar una revisión de nuestra legislación en esta materia, que le permita al país contar con tecnología de última generación, no solo para el registro dactilar, sino incluso biométrico, que venga a facilitar el trabajo de identificación de sujetos que pudieran estar relacionados con hechos delictivos, que vengan a robustecer el registro de las personas extranjeras que ingresan al país y sus movimientos migratorios, y que logremos ser más eficientes con el uso de los recursos públicos, de manera tal que no repliquemos esfuerzos y malgastemos el dinero de todos los costarricenses.

Es relevante discutir la pertinencia y la viabilidad técnica de tomar las huellas digitales a todas las personas extranjeras, mediante un proceso en cada puesto fronterizo y en cada consulado costarricense en el que se gestionen visas, donde

se capten no solo huellas, sino otros rasgos biométricos, de todas aquellas personas que desean ingresar por primera vez al territorio nacional, ya sea que ingresen por razones de turismo, o bien, con intenciones de radicar en territorio nacional.

Inclusive, actualmente se han presentado casos donde se han cometido homicidios contra personas turistas, quienes, por la descomposición natural del cuerpo, han perdido parte de sus crestas localizadas en los dígitos, pero las de la palma se mantienen intactas lo que permite ser sometidas a tratamiento, de manera que puedan utilizarse los dactilogramas palmares para establecer la coincidencia y así agilizar los trámites de entrega del cuerpo a sus familiares.[1]

Debemos analizar la pertinencia o no de contar con un solo repositorio de registro dactilar que se encuentre en el Tribunal Supremo de Elecciones y que sea alimentado por todas las demás dependencias administrativas que realicen funciones de registro e identificación de personas, lo cual hoy es tecnológicamente posible, sin tener que trasladar a los usuarios de una institución a otra y, lo más importante, sin violentar las competencias que, por ley y por Constitución Política, le corresponde a cada institución; es decir, la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) seguirá teniendo competencia exclusiva para registrar y administrar los datos de las personas extranjeras, el Tribunal Supremo de Elecciones a las personas costarricenses, el Organismo de Investigación Judicial y demás cuerpos de policía a las personas procesadas judicialmente. Todos utilizando un único repositorio de información biométrica, bajo la administración del Tribunal Supremo de Elecciones, que es la institución que registra a todas las personas costarricenses, siendo que residan o no en el país.

Lo novedoso de este proyecto de ley es que dichas autoridades puedan hacer uso de una Plataforma Nacional de Identificación Biométrica, en la que se almacenará, en un único repositorio nacional, información biométrica de los costarricenses a los que el TSE les dota de identificación, así como de las personas extranjeras que la DGME registrará en dicho repositorio.

Con respecto al tema de la administración de los datos de personas extranjeras que registre la DGME, efectivamente es un aspecto importante de aclarar porque ciertamente no corresponde al TSE, ni es la intención que sigue el proyecto de ley, hacer administración alguna de los datos que registre la DGME; es claro que, por el sentido que tiene el proyecto del ley, el deber del TSE sería de administrador de la plataforma donde residirían los datos biométricos que registre la DGME, más no así la administración propia de tales datos, lo cual es resorte de la DGME.

Por eso, como parte de 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

[1] Organismo de Investigación Judicial, Oficio 164-AC-JEF-2018 de fecha 6 de diciembre de 2018.

faciales y, como lo prevé la misma ley, se deja la prevista para que a futuro se puedan adicionar otros datos biométricos como, por ejemplo, los diez dedos y las palmas de las manos; de esta manera, las autoridades judiciales y policiales al tener acceso inmediato y directo a la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica, se logrará “fortalecer las capacidades de rastreo e identificación de sujetos sospechosos de cometer delitos”.

De ningún modo el proyecto de ley busca delegar en un Poder las funciones que le son propias a otro, eso es simplemente inadmisible; sin embargo, como un esfuerzo país, este proyecto de ley permitirá brindar seguridad jurídica a las personas, así como al sistema judicial y policial, a partir de unificar en un solo repositorio la información biométrica de las personas, de una forma segura, efectiva y confiable, a través de datos que alimenta el TSE, como parte de las seguridades registrales que en materia de identificación de personas costarricenses y también la Dirección de Migración y Extranjería en su competencia con las personas extranjeras que ingresen al país.

Debido a lo anterior, el artículo 2 del proyecto de ley menciona que la administración de los datos que registra la DGME corresponde a esta. Del mismo modo, en la redacción del reglamento a la ley que establece el transitorio I se deberán definir, con claridad, las relaciones de coordinación a imperar entre TSE y la DGME.

Tal y como lo establece el artículo 4 del proyecto, los Poderes de la República, los órganos del Poder Legislativo, los ministerios y sus órganos adscritos están exentos del pago por uso de la plataforma cuando requieran verificar la identidad de las personas; sin embargo, el artículo 3 asegura que la DGME, el OIJ y los cuerpos de policía adscritos al Ministerio de Seguridad efectivamente tendrán acceso inmediato, oportuno y sin costo, cuando requieran verificar la identidad de personas para fines investigativos.

Quienes sí podrán adquirir los servicios de verificación de identidad de personas costarricenses serán las instituciones públicas descentralizadas y el sector privado en general, de acuerdo con el artículo 24 del Código Electoral. Por cuanto los recursos captados constituirán el fondo para financiar las tecnologías que requiera e incorpore el TSE, así como para el diseño, desarrollo, mantenimiento preventivo y evolutivo de la plataforma.

Cabe señalar que, 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 las disposiciones legales correspondientes, lo cual incluye el apropiado tratamiento de los datos personales.

De igual manera, el órgano electoral cumple con lo que establece la Ley N.° 8968 y, además, la base de datos se encuentra inscrita en la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (Prodhab).

Además de la 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.

Finalmente, en caso de que los cuerpos de policía requieran, como parte de sus competencias, invertir en otras tecnologías para complementar la información biométrica que residirá en la Plataforma Nacional de Identificación Biométrica que establece este proyecto de ley, bien lo podría hacer, pues esta iniciativa no es limitante de ello.

Así las cosas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados, el siguiente proyecto de ley.

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 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.

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, prohíbase 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.

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.

Daniel Isaac Ulate Valenciano
Diputado

02 de abril de 2019.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.