



**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS
TÉCNICOS**

AL-DEST- IJU-306-2024

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**LEY PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INTELIGENCIA
ARTIFICIAL (IA)**

EXPEDIENTE Nº 24.484

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
CARLOS ANDRÉS SANCHO RIVERA
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
GUSTAVO RIVERA SIBAJA
JEFE DE ÁREA**

**AUTORIZADO
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR DEPARTAMENTAL**

26 DE SETIEMBRE DE 2024





TABLA DE CONTENIDO

A -RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
B - ANTECEDENTES.....	3
C - VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	4
D - ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY.....	5
E - CONSIDERACIONES FINALES.....	12
F - TÉCNICA LEGISLATIVA.....	13
G - ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	14
1. Votación.....	14
2. Delegación.....	14
3. Consultas obligatorias.....	14
H - FUENTES.....	14
1. Constitucionales.....	14
2. Leyes y reglamentos.....	14
3. Jurisprudencia administrativa.....	14



**INFORME JURÍDICO
AL-DEST-IJU-306-2024**

**Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y
Educación**

**LEY PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INTELIGENCIA
ARTIFICIAL (IA)**

Expediente 24.484

A -RESUMEN DEL PROYECTO

Como bien lo enuncia su título, la presente iniciativa pretende tutelar la adopción de tecnologías de inteligencia artificial por parte de la Administración Pública, así como las pautas para su manejo.

Según su motivación, la importancia de esta iniciativa radica no solo en la creación de protocolos claros y procedimientos estandarizados, sino también la capacitación de los funcionarios públicos para que puedan comprender y gestionar de manera efectiva estas herramientas. La sistematización del uso de la IA en el ámbito gubernamental permitirá mejorar la eficiencia y transparencia de los servicios públicos, facilitando la toma de decisiones basada en datos y optimizando los recursos disponibles.

Se trata entonces de un proyecto de ley que procura dar resguardo jurídico a nuevos procesos tecnológicos e introducirlos dentro del quehacer de la Administración.

Este proyecto consta de 18 artículos y 2 transitorios que en los que se persigue regular la implementación de la IA en los términos antes dichos.

B - ANTECEDENTES¹

Los antecedentes de la presente iniciativa lo configuran los siguientes expedientes:

Expediente N° 23.771 LEY DE REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA. En el orden del día de la Comisión Permanente

¹ Esta sección de antecedentes y la siguiente fueron elaboradas por Tonatíuh Solano Herrera, Jefe .Área de Investigación y Gestión Documental.



Especial de Ciencia, Tecnología y Educación desde el 7 de setiembre de 2023.

Expediente N° 23.919 LEY PARA LA PROMOCIÓN RESPONSABLE DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA. En el orden del día de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos desde el 29 de febrero de 2024.

C - VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial, aunque con afectación positiva sobre la Agenda 2030, presente en los ODS 9 “Industria, Innovación e Infraestructura” y 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.

Lo anterior, por cuanto los propósitos del proyecto para regular los temas de inteligencia artificial impactan positivamente las metas asociadas con tener en cuenta el fomento a la innovación y la investigación como factores para mejorar la capacidad tecnológica del sector industrial en cuestión; así como la de contemplar el aumento del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones contribuyendo a la ampliación del acceso a internet (ODS 9); además de garantizar el fortalecimiento del Estado de Derecho (ODS 16), al regular aspectos asociados a las nuevas tecnologías que por el momento no cuentan con un marco legal en el país.

No obstante, así como dependerá del respectivo análisis jurídico determinar la viabilidad de la iniciativa, la misma no contempla algunos aspectos para su correcta implementación como por ejemplo definir la fuente presupuestaria de la que saldrían los recursos para las transferencias procedentes del Presupuesto Nacional de la República al MICITT, de las que hace referencia el inciso a) del artículo 16 del proyecto, para financiar las funciones que otorga a dicho Ministerio.

Además, el proyecto no contempla el involucramiento de algunas instancias públicas como por ejemplo la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB), para aspectos relacionados a la gobernanza de datos; el Ministerio de Seguridad Pública y el Organismo de Investigación Judicial para asuntos de ciberdelincuencia, entre otros. Al tiempo que, si bien se establecen prohibiciones en el Capítulo V del proyecto, no se estipula ni la adecuada tipificación como delitos, ni a quién corresponde determinar si ocurren estas conductas prohibidas y las respectivas sanciones en caso de que ocurran.

Por estos aspectos, no se considera a la iniciativa como multidimensional en materia de desarrollo sostenible, ni se establecen mayores vinculaciones con otros ODS.



D - ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

Capítulo I Ámbito de aplicación de la ley. Competencia por territorio y materia

ARTÍCULO 1

Este primer artículo versa sobre la esfera de aplicación de la presente ley y establece cinco incisos de circunstancias en las que dicha aplicación recaerá sobre nacionales y extranjeros tanto dentro como fuera del territorio nacional.

La anterior disposición evidentemente es lesiva contra los postulados del principio de territorialidad de la ley, en donde se establece que la ley surtirá efecto dentro de los límites territoriales del Estado, es decir, que la ley es aplicable únicamente donde el Estado puede ejercer su soberanía en virtud del espacio terrestre, aéreo y marítimo que le corresponde y nunca fuera de estos.

En este caso, resulta improcedente aplicar una norma propia del ordenamiento jurídico nacional a cualquier sujeto que se encuentre en otro Estado, ya que, también debido a su soberanía, estos gozan de su propia regulación jurídica del aparato estatal.

Pero más allá de una extralimitación jurídica, lo que se observa es un problema de operatividad real. La norma puede aprobarse tal como está redactada, pero es claro que en los casos extraterritoriales y respecto a extranjeros tendrá un efecto operativo poco menos que nulo.

No debe perderse de vista nunca que, si bien todo se puede legislar y poner sobre un texto escrito, eso no significa en modo alguno que las posibilidades reales del derecho como orden normativo externo territorial, y las posibilidades del Estado son limitadas, y si no se hacen coincidir ambos factores la norma está destinada a su futilidad.

Pese a que el proyecto pretender regular un aspecto tan novedoso como la inteligencia artificial, parece desconocer los problemas mínimos de abordaje legislativo respecto a realidades tan consolidadas como la internet y redes en el mundo, que por su aspecto descentralizado y extraterritorial escapan absolutamente de las posibilidades reales del



control estatal tradicional, entendido en su aspecto más primario de soberanía con respecto a una base territorial específica.

ARTÍCULO 2

Este artículo consta de 19 incisos que establecen los aspectos que deberán ser tomados en cuenta para la utilización de sistemas de IA.

Si bien es cierto el presente numeral menciona elementos de ética que son de capital importancia, no ofrece una regulación jurídica real y efectiva de cómo se tienen que aplicar y ejecutar, disponiendo únicamente que deberán ser tomados en cuenta al momento de poner en acción los sistemas tecnológicos de IA.

Son enunciados generales abstractos, sin contenido jurídico concreto, y pueden entenderse como directrices políticas o a lo sumo como “derecho blando” y criterios de interpretación o aplicación de la ley, pero por su naturaleza jurídica precisamente se excluye la posibilidad de problemas jurídicos.

ARTÍCULO 3

Aquí se plantean 17 incisos que establecen los principios rectores en donde se cimentará el uso de la IA.

Por tratarse de principios circunscritos a esta ley no se le observa problema de índole jurídico, sin embargo, es necesario acotar que para una mayor claridad en su aplicación se recomienda incluir el término “uso de la” en el encabezado del artículo para que se lea “*Los siguientes principios y la buena fe se aplicarán al uso de la inteligencia artificial:*” esto por cuanto la IA ya ha sido creada y lo que se pretende regular es su uso.

Sobra decir que son enunciados o principios generales más allá de toda consideración sobre las posibilidades reales de su control o fiscalización en sujetos privados y la sociedad en general.

Capítulo II

Derechos de las personas y grupos afectados por los sistemas de IA

ARTÍCULO 4

En este artículo se plasman cinco incisos que contienen los derechos de las personas y grupos en los que recaen los efectos de los sistemas de IA, siendo que están dirigidos a la protección o resguardo jurídico de dichos actores el presente numeral no tiene problemas de índole



jurídico, y básicamente es reiteración de garantías y derechos ya establecidos en el ordenamiento vigente.

Capítulo III

Definiciones

ARTÍCULO 5

Este artículo dispone las definiciones para la interpretación y aplicación de la presente ley, en este sentido, no representa problema jurídico alguno por el hecho de ser conceptos técnicos y circunscritos a los efectos de este cuerpo legal.

Capítulo IV

Zonas de impacto primario sujetas a evaluación y autorización por parte del Estado

ARTÍCULO 6

Aquí se plasman las áreas de impacto las cuales están sujetas a autorización del Estado.

Con respecto a esto, se recomienda que se determine la autoridad estatal competente encargada de dar autorización a las actividades descritas y enumeradas en los incisos que aplicarán el uso de la IA, de manera que, se reduce al máximo la posibilidad de interpretar cuál y a la vez se evita la incertidumbre jurídica.

Pareciera también que en dicho listado quedaron por fuera otras actividades de relevancia en las que también podría ser factible la aplicación de los sistemas de IA como en los servicios de salud, los municipales, entre otros, sin embargo, su inclusión queda a criterio de las diputaciones.

Reiteramos la observación de que la “intervención y autorización” del Estado en estos temas debe ajustarse a las capacidades reales del Estado, y sus posibilidades operativas y tecnológicas, algo que parece no haber sido tenido en cuenta o simplemente se da por asumido.

ARTÍCULO 7

Este artículo autoriza la identificación biométrica únicamente para casos en investigación de delitos graves y con previa orden judicial.



Sobre esto, es necesario que se clarifique cuáles son los delitos que para efectos de esta ley son considerados graves, esto porque se trata de un concepto indeterminado que a la postre podría generar confusión en la aplicación de la propia norma.

Más allá de esto se está anunciando la prohibición absoluta, incluso para sujetos privados, de una tecnología que puede tener una utilidad innegable en el campo de la seguridad, y que no necesariamente es de uso público, aunque podría serlo.

Esta prohibición absoluta puede eventualmente devenir inconstitucional pues si bien puede resultar razonable para la mayoría de las actividades diarias, puede resultar una restricción injustificable en casos de excepción, y la norma no discrimina.

Una prohibición tan absoluta, llevando el caso al extremo, estaría prohibiendo los sistemas de identificación dactilar de los dispositivos móviles, o el reconocimiento fácil que utilizan los sistemas más modernos, todo sin una debida justificación y obviando incluso el eventual consentimiento informado de las partes.

ARTÍCULO 8

Como primer punto de análisis de este artículo se debe mencionar que la redacción de su contenido resulta un tanto confusa.

Por otro lado, se establece que para la implementar los sistemas de IA acorde a las disposiciones del numeral segundo de esta ley debe apegarse a un procedimiento de naturaleza administrativa e implementado por el Micitt mediante vía reglamentaria. Esta disposición más que de valor jurídico resulta ser de valor informativo, Por lo tanto, no presenta problemas de índole jurídico.

ARTÍCULO 9

En este artículo se dispone que los productos de consumo masivo que incorporen la IA deberán de contener indicaciones claras y precisas sobre dicha circunstancia, al igual que las plataformas y servicios en línea que incluyan esta modalidad.

Dicha disposición viene a reforzar el derecho a la información que tiene el consumidor respecto a los productos de su interés para así evitar el engaño o información confusa, por ende, el contenido de este numeral es conteste a derecho precisamente por tener esa inclinación proteccionista hacia los consumidores.

Lo anterior sin perjuicio del alcance real operativo que pueda tener una disposición de este tipo, respecto a su verificación y control.

ARTÍCULO 10



Este artículo establece que los sistemas de IA generativa deberán ofrecer un formato claro y de comprensión sencilla y gratuita de los registros e informes para el entrenamiento de dichos sistemas aun y cuando sean otorgados por terceros.

Esta disposición es una concordancia con el artículo anterior cuyo espíritu es brindar protección al usuario mediante el uso de información fidedigna sobre los productos finales de consumo, como bien se mencionó supra, esto no genera conflicto con el resto de las disposiciones del ordenamiento jurídico.

Capítulo V Prohibiciones

ARTÍCULOS 11, 12 Y 13

Como bien lo reza su encabezado, los artículos de marras corresponden a materia prohibitiva cuyo contenido no genera menoscabo al ordenamiento jurídico, no obstante, estas restricciones no acarrearán sanción alguna por su incumplimiento, por lo que no generan un desincentivo en quienes están dispuestos a cometer estas conductas dañosas.

En esta misma línea, si es voluntad del legislador castigar la inobservancia de estas prohibiciones es recomendable entonces que para ellas determine su respectiva sanción en apego a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

La norma es omisa en establecer responsables de fiscalizar estas prohibiciones, por lo demás ya establecidas en el ordenamiento jurídico, por lo que solo queda remitir al ordenamiento de forma, y las prohibiciones enunciadas quedan en meras reiteraciones o a lo sumo remisiones, pero sin aportar contenido sustantivo nuevo, razón por la que se excluye problemas jurídicos.

Capítulo VI

Obligaciones comunes a los servicios de IA desplegados o disponibles en el territorio nacional

ARTÍCULO 14

Este artículo también puede considerarse una concordancia de los artículos 9 y 10 de esta iniciativa, en el entendido que disponen el deber de presentar a los usuarios información o base de datos de comprensión sencilla sobre el diseño o funcionamiento de la IA, situación que no es contraria a derecho.



Capítulo VII Implementación de Inteligencia Artificial

ARTÍCULO 15

La parte dispositiva de este artículo establece que la Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación del Micitt será el regente a cargo de la implementación de políticas, uso y desarrollo de los sistemas de IA del país, del mismo modo de los sistemas de impacto primario en lo referente a procedimientos administrativos para su evaluación.

Sobre este punto es necesario hacer ver que el viceministerio del Micitt se compone de tres dependencias a saber:

- Dirección de Talento y Apropiación Social del Conocimiento
- Dirección de Innovación
- Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico

Como bien puede verse la Dirección de Innovación y la Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico son dos dependencias distintas y no una sola como lo hace ver este artículo propuesto, siendo así, quedaría la incertidumbre de cuál de las dos quedaría a cargo de la regencia de los sistemas de IA.

Por otro lado, no es conveniente que por ley se designe expresamente y de manera detallada al regente encargado, resulta suficiente asignar dicha tarea al propio Micitt, esto por cuanto, esta delegación es competencia propia del Poder Ejecutivo en pleno ejercicio de su potestad reglamentaria de los despachos públicos, en atención de lo dispuesto en el numeral 140 constitucional.

ARTÍCULO 16

Este artículo versa sobre la financiación que tendrá la Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Sobre esto es necesario advertir que a pesar de que de manera taxativa el artículo dispone que serán fuentes de recursos las transferencias del presupuesto nacional y donaciones de entidades públicas y privadas, la iniciativa no indica el porcentaje que será destinado para este fin, ni tampoco ofrece un estudio técnico que haga una proyección de los costos operativos de la implementación de la IA por parte del Micitt.

Dado que el presupuesto de la República de cada institución cubre precisamente los recursos necesarios para su mandato, y que todo ente



público está autorizado a recibir donaciones de cualquier tipo, la norma es innecesaria o superflua porque no agrega contenido sustancial, y el efecto jurídico que pretende producir sería el mismo en caso de que no se indicara nada al respecto.

ARTÍCULO 17

Este artículo es de carácter mandatorio y a pesar de que su contenido es claro no indica el sujeto que deberá fomentar la cooperación entre entidades públicas y privadas en aras de promover un uso responsable de la IA.

Siendo así, es recomendable clarificar el sujeto que desempeñará dicho mandato con el fin de eliminar cualquier incertidumbre que genere imposibilidad de aplicación de la norma.

ARTÍCULO 18

Este artículo plantea que la Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación fungirá como asesor facultativo del resto de órganos y entes públicos en materia de IA.

Aunado a esto, se esbozan 7 incisos donde se plasman las circunstancias especiales en la que dicho regente brindará asesoría, de los cuáles se analizarán los que a juicio de esta asesoría requiere dar realce.

Los incisos a), c) y d) instruyen a la Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación como asesor en materia legal. Con respecto a esto, debe advertirse que tal dependencia carece de competencia jurídica que le permita realizar dicha función, por cuanto, esta es de carácter meramente técnica.

Se debe tener claro que el Micitt dentro de su estructura organizacional cuenta con un departamento de asesoría legal que para estos fines sí tiene la debida atinencia, de ahí la importancia de estimar a este ministerio como regente a fin que en uso de sus potestades pueda delegar las funciones a las dependencias que posean la debida competencia y de esta manera no generar menoscabo a los postulados del principio de legalidad resguardados en los artículos 11 constitucional y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

Capítulo VIII



Disposiciones Transitorias

TRANSITORIO I

Dispone que el desarrollo del procedimiento administrativo para la autorización y evaluación de los sistemas de impacto primario de IA será elaborado vía reglamentaria, situación que no genera problemas jurídicos.

TRANSITORIO II

No tiene problemas jurídicos, pero su naturaleza es de simple directriz política.

E - CONSIDERACIONES FINALES

Resulta loable la intención de dar resguardo jurídico a las nuevas formas de manifestación tecnológica en beneficio de toda la colectividad, sin embargo, es necesario señalar los siguientes puntos:

- Se hace mención algo tenue de varios elementos de ética que resultan de mucha importancia justamente para una aplicación legítima y efectiva de los sistemas de inteligencia artificial. La propuesta en su artículo 2 se limita a que estos únicamente deben de ser tomados en cuenta al momento de poner en práctica los sistemas de IA, sin embargo, en virtud de la complejidad de la temática estos deberían ser merecedores de un abordaje más profundo.
- Se debe clarificar para lo que a efectos de esta ley se consideran “delitos graves” en los cuáles tenga cabida la identificación biométrica, ya que, hasta el momento esto viene a ser un concepto indeterminado que más bien puede entorpecer la aplicabilidad de la norma y resultar hasta ineficaz.
- En el capítulo V se establecen las conductas que son consideradas prohibidas al momento de implementar los sistemas de IA, no obstante, dichas restricciones no acarrear ninguna sanción en caso de incumplimiento, por ende, no vienen a generar ningún desincentivo para no cometerlas. Siendo así, se recomienda establecer cuáles serían las posibles sanciones ante la inobservancia de este capítulo y debido a los preceptos de razonabilidad y proporcionalidad.
- No es conveniente que por ley se designe expresamente y de manera detallada al regente encargado de lo referente a la implementación y aplicación de los sistemas de IA que en el caso de la propuesta sería la Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación del Micitt. Resulta suficiente asignar dicha tarea al propio ministerio, esto por cuanto, esta delegación es competencia propia del Poder Ejecutivo en



pleno ejercicio de su potestad reglamentaria de los despachos públicos, en atención de lo dispuesto en el numeral 140 constitucional.

- La iniciativa no ofrece un estudio que determine el porcentaje de recursos del presupuesto nacional que deberá ser otorgado para la implementación y aplicación de los sistemas de IA, se debe tomar en cuenta que la asignación de montos debe de contar con una justificación técnica y no de manera antojadiza.
- La Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación del Micitt no podría ejercer como consultor o asesor facultativo tal y como lo señalan los incisos a), c) y d) del artículo 18 en el entendido que esto es materia jurídica y dicha dependencia es meramente técnica; es decir, no posee la competencia suficiente y que a la postre, podría lesionar los postulados del principio de legalidad tutelados en los artículos 11 constitucional y 11 de la Ley General de la Administración Pública. En este caso, el Micitt cuenta con un departamento de asesoría legal que bien puede fungir como soporte facultativo.
- En general la propuesta pueda considerarse como “derecho blando” en la medida que solo enuncia principios u obligaciones jurídicas, pero sin ningún contenido concreto (salvo la prohibición puntual de la identificación biométrica) razón por la cual se excluyen problemas jurídicos, pero razón también por la cual la ley tiene poco efecto práctico u operativo.

F - TÉCNICA LEGISLATIVA

En el artículo 2, inciso o) se debe mejorar la redacción.

En el artículo 3, se recomienda incluir el término “uso de la” en el encabezado del artículo para que se lea *“Los siguientes principios y la buena fe se aplicarán al uso de la inteligencia artificial:”*

En el artículo 6 se debe cambiar la numeración de los incisos, ya que, esta aparece en números romanos y el resto de la línea del proyecto está en letras.



G - ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. Votación

Conforme al numeral 119 de la Constitución Política, la votación requerida para esta iniciativa es de mayoría absoluta de los votos presentes.

2. Delegación

Según lo dispone el artículo 124 Constitucional, el proyecto puede ser delegado para su conocimiento y aprobación en una Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena.

3. Consultas obligatorias

Universidad de Costa Rica (UCR)

Universidad Nacional (UNA)

Universidad Técnica Nacional (UTN)

Universidad Estatal a Distancia (UNED)

Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)

Promotora Costarricense de Innovación e Investigación

Superintendencia de Telecomunicaciones SUTEL (ARESEP)

H - FUENTES

1. Constitucionales

Constitución Política de la República de Costa Rica.

2. Leyes y reglamentos

Ley General de la Administración Pública, Ley N°6227.

3. Jurisprudencia administrativa

No se consultó.