



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-030-2024

INFORME SOBRE: PROYECTO DE LEY

**“MASIFICACIÓN DE LA EMISIÓN Y USO DE FIRMA DIGITAL PARA
CIUDADANOS Y EMPRESAS POR MEDIO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 7
Y DE LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 18 BIS A LA LEY N°8454, LEY DE
CERTIFICADOS, FIRMAS DIGITALES Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS, DE
30 DE AGOSTO DEL 2005”**

EXPEDIENTE N°22863

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
ANA CRISTINA MIRANDA CALDERÓN
ASESORA PARLAMENTARIA**

**SUPERVISADO POR:
BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

1 DE FEBRERO DE 2024



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. ANTECEDENTES	4
III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	7
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY	8
Artículo 1, reforma el artículo 7 de la Ley N° 8454	9
Artículo 2, adiciona el artículo 18 bis a la Ley N.° 8454	12
Transitorio único	18
V. CONSIDERACIONES FINALES A MODO CONCLUSIVO	20
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	21
VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	22
Votación.....	22
Delegación.....	22
Consultas.....	23
VIII. FUENTES.....	24



AL-DEST-IJU-030-2024

INFORME JURÍDICO¹

“MASIFICACIÓN DE LA EMISIÓN Y USO DE FIRMA DIGITAL PARA CIUDADANOS Y EMPRESAS POR MEDIO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 7 Y DE LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 18 BIS A LA LEY N°8454, LEY DE CERTIFICADOS, FIRMAS DIGITALES Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS, DE 30 DE AGOSTO DEL 2005”

EXPEDIENTE N°22863

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El texto del proyecto de ley está compuesto por dos artículos y una disposición transitoria, donde se plantea modificar la *“Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos”*², para promover el acceso y uso de la firma digital *“...a todos los ciudadanos y con esto aumentar la comodidad de la vida de las personas mediante el establecimiento cambios relacionados con la emisión, distribución y tipo de firma digitales a fin de garantizar la seguridad y confiabilidad de los documentos electrónicos y activar su uso.”*³

De forma que *“el fin es **masificar la emisión y uso de la firma digital** con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y para **mejorar la eficiencia, transparencia del Estado y la participación ciudadana.**”*⁴

Entonces, con la incorporación de la firma digital se pretende obtener:

- ✓ El uso en las entidades del Estado, para que suministren servicios en línea que operen las 24 horas al día, 7 días a la semana, 365 días al año.
- ✓ Acceso a trámites en línea debidamente simplificados, para proveer oportunidades de desarrollo a las empresas.

¹ Elaborado por **Ana Cristina Miranda Calderón**, Asesora Parlamentaria; con la supervisión de **Bernal Arias Ramírez**, Jefe de Área Jurídico Social. Revisión final y autorización a cargo de **Fernando Campos Martínez**, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

²Ley N°8454 de 30 de agosto de 2005.

³ Exposición de motivos Proyecto de Ley.

⁴ Ibid. El destacado no es del original.

- ✓ Un servicio transversal y estratégico para las instituciones de la Administración Pública en materia de gobierno digital.

Se faculta a la Agencia Nacional de Gobierno Digital (ANGD) “*activar el uso de varios medios de firma electrónica o digital como la autenticación biométrica y blockchain.*”⁵

II. ANTECEDENTES

En la corriente legislativa se han presentado diversas iniciativas para incorporar la digitalización⁶, específicamente sobre el tema de interés, destacamos:

1. Expediente N°14276 “Ley de firma digital y certificados digitales”.
Fecha de iniciado: 29 de febrero de 2001
Dispensa total de trámites: 8 de marzo de 2001⁷
Iniciativa: Poder Ejecutivo⁸
Convertido en **Ley N°8454**, del 30 de agosto de 2005.
2. Expediente N°21180 “Ley de Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital”
Fecha de iniciado: 12 de diciembre de 2018
Fecha de publicación: 6 de marzo de 2019, La Gaceta N°46 Alcance N°50
Iniciativa: Wagner Alberto Jiménez Zúñiga y otros⁹

⁵ Artículo 2 del proyecto de ley.

⁶ En la elaboración de esta sección se realizó búsqueda en el SIL, incorporando en el buscador las palabras “digital”. En el apartado de “Anexos” del presente informe jurídico, se transcribe lista de otras iniciativas que versan sobre el tema “digital”.

⁷ En el Dictamen Afirmativo Unánime emitido el 17 de mayo de 2005, la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos señaló:“(...) se elaboró, en colaboración de dicho Ministerio (de Ciencia y Tecnología), la Asociación Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación y del Poder Judicial, un texto que incluyera una sistema oficial de acreditación y control simplificado, que arroja un proyecto que de llegar a aprobarse, creemos los firmantes, constituiría una regulación comedida y de amplias perspectivas, dada la pluralidad de intereses en juego y el ultradinamismo de la materia que se está pretendiendo regular. // Los integrantes de la Comisión resaltan, precisamente, como el principal valuarte del texto dictaminado el desarrollo de regulaciones abiertas y permeables al cambio tecnológico, no obstante, que se pudo observar la aprobación en otros sistemas jurídicos de textos abiertamente hermanados con determinadas «lógicas» de sistemas informáticos. Desde esta perspectiva, el texto dictaminado pretende una regulación mínima, admitiendo la utilización, incluso por el Estado y sus instituciones en sus relaciones con los particulares, de la amplia gama de tecnologías disponibles, sin que ello desdiga la labor que el dictamen asigna al órgano especializado del MICIT como administrador de todo el sistema.”

⁸ Administración del Período Constitucional 1998-2002, en la Presidencia de la República el señor Miguel Ángel Rodríguez Echeverría.

Convertido en **Ley N°9943**, del 11 de mayo de 2021¹⁰

En relación con la eficacia de la Ley N° 9943, es oportuno mencionar que actualmente se ha imposibilitado su vigencia por falta de emisión del respectivo reglamento¹¹. Ciertamente, en una reciente publicación de agosto 2023 se consignó lo siguiente:

“La ausencia de un reglamento –que le corresponde emitir al Poder Ejecutivo– a la ley de creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital (ANGD) es una traba que impide el despegue de la iniciativa.

Así lo hizo saber la Contraloría General de la República (CGR) en su Informe de Auditoría sobre la Planificación de la Transformación Digital del Sector Público.

⁹ En el Dictamen Afirmativo de Mayoría emitido el 25 de junio de 2020, la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación señaló: *“El proyecto pretende, por tanto, garantizar que la digitalización del país sea una política de Estado y no un proyecto del gobierno de turno. Existen áreas del quehacer gubernamental donde el progreso deber ser constante y no a saltos, una de estas áreas es el gobierno digital, por lo tanto, la estrategia de digitalización exitosa debe fijar prioridades y responsabilidades claras a todos los actores del ecosistema digital del Estado. // El proyecto de ley regula de manera concreta y específica la creación de un órgano ejecutor de los proyectos en materia de Gobierno Digital de la Administración Pública, con la visión de transformar los servicios al ciudadano, las empresas. // La transformación y modernización del Estado y sus instituciones por medio del uso de las tecnologías digitales; así como promover el uso racional de los recursos públicos gestionados por el Estado y sus instituciones para sustentar los proyectos de tecnologías para funciones de gobierno y que permitan una comunicación apropiada y oportuna entre las entidades del gobierno. // Que la transformación digital del Estado requiere que los funcionarios adquieran nuevas habilidades. Los países que lograron mayores avances en materia de gobierno digital han invertido en talento humano en áreas menos tradicionales al sector público como la ingeniería de sistemas, las ciencias de datos o la inteligencia artificial. // La iniciativa de Gobierno Digital constituye una herramienta útil para enfrentar los nuevos retos que plantean los ciudadanos y la actual crisis mundial producto del COVID-19 que aspira a dar servicios 24 horas al día, 7 días a la semana, 365 días al año, donde tengan a su disposición servicios en línea y sin presencia física. // Que la demanda ciudadana es el mejor catalizador digital. La importancia de la transformación digital del Estado debe contar con el respaldo de las empresas y la sociedad en su conjunto, pues ayudan a romper con los silos de información dentro del mismo Estado, donde las distintas entidades públicas suelen ser reacias a compartir datos entre ellas mismas.”*

¹⁰ Denominada: “Creación de la agencia nacional de Gobierno Digital”.

¹¹ En la publicación de un medio de comunicación sobre: “Nuevo proyecto de Gobierno Digital se queda en el papel”. Agosto 23, 2022; se cuestionan la creación de instituciones -como esta Agencia- sin contenido económico para funcionar. Y la falta de emisión del reglamento de la ley. Indicando -entre otros aspectos- las manifestaciones del Micitt: **“el reglamento se está revisando por la nueva administración, siendo que ante la situación ocasionada por los ciberataques se considera oportuno reforzar y blindar el actuar de la ANGD (...)”** // **“(...) Hasta el momento la Agencia no cuenta con ningún funcionario y se desconoce la fecha exacta de su entrada en funcionamiento. (...)”** El destacado no es del original.

La publicación del artículo se puede consultar en el medio electrónico de crhoy.com en el sitio web: <https://www.crhoy.com/nacionales/nuevo-proyecto-de-gobierno-digital-se-queda-en-el-papel/>

“A la fecha no se ha elaborado el reglamento que permita el funcionamiento de la Agencia Nacional de Gobierno Digital como encargad de ejecutar los servicios y proyectos transversales o estratégicos en materia de gobierno digital , lo cual impide la constitución de su Junta Directiva y el traslado de los proyectos por parte del Ministerio para que sean ejecutados y administrados por dicha Agencia” señaló el órgano contralor en el Informe N° DFOE-CAP-IAD-00004-202 DE LA División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Area de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades.

El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), respondió a la auditoría señalando que “on respecto al reglamento para el funcionamiento de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, hemos sido transparentes en todo momento y nos hemos abocado a tener claridad con respecto a la figura jurídica de la agencia, así como de la fuente del presupuesto que se tendrá disponible, elementos que la ley publicada no precisa.

Emitir un reglamento en este momento no es una acción responsable.”¹²

Se revisó el Sistema Nacional de Legislación Vigente (Sinalevi), a efecto de determinar si al momento de la elaboración y revisión del presente Informe Jurídico, se contaba con la reglamentación de la Ley de “Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital” (ANGD). Sin embargo, en el Sinalevi de la PGR no se desplegó registro relativo a la reglamentación de dicha ley. De forma que se reafirma la imposibilidad de su vigencia, al estar supedita ésta su reglamentación, de acuerdo con lo dispuesto en las disposiciones transitorias¹³.

No obstante, se revisó en la página oficial del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, donde se despliega una propuesta de reglamento, la cual puede ser consultada.¹⁴ Sin embargo; este Ministerio en un comunicado reciente, de 26 de octubre de 2023, indicó:

Cada día son más las instituciones públicas y privadas que han tenido éxito en la implementación de la Firma Digital Certificada.

¹² <https://www.crhoy.com/tecnologia/falta-de-reglamento-tiene-varada-agencia-de-gobierno-digital/>.
Publicación del 15 de agosto de 2023.

¹³ “CAPÍTULO IV DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

TRANSITORIO I- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de seis meses, a partir de su entrada en vigencia.

TRANSITORIO II- A partir de la entrada en vigor de esta ley, y dentro de los noventa días naturales siguientes a la publicación del reglamento, la Junta Directiva se constituirá y realizará su primera sesión.

TRANSITORIO III.-El ente rector, en un plazo máximo de seis meses luego de iniciar operaciones la ANG, trasladará todos los proyectos en materia de gobierno digital para que sean ejecutados y administrados por la ANG.

¹⁴ Se puede consultar en el sitio web: <https://www.micitt.go.cr/wp-content/uploads/2022/04/Propuesta-Decreto-Promocion-del-Portal-Nacional-de-Gobierno-Digital-y-la-Incorporacion-de-los-Servicios-Digi>

La Dirección de Gobernanza Digital y Certificadores de Firma Digital del MICITT informó que a la fecha, más de 60 instituciones gubernamentales utilizan Firma Digital Certificada, resultando más de 100 trámites y servicios a los cuales pueden acceder los ciudadanos utilizando esta herramienta.

Instituciones como el Consejo de Transporte Público, la Municipalidad de Esparza y la Superintendencia General de Valores, compartieron sus experiencias en la implementación de dicha herramienta el pasado 12 de octubre, en un foro organizado por el MICITT para conocer los avances en la implementación de esta importante herramienta tecnológica.

La Firma Digital Certificada es una solución tecnológica que permite autenticar a un ciudadano en Internet y le da valor legal a los documentos y transacciones electrónicas, protegiendo la integridad del documento electrónico.

En lo que va del año se ha emitido casi 75 mil certificados digitales, y gracias a una actualización que recientemente se realizó de la política de certificados para la jerarquía de certificadores registrados y el trabajo con el Banco Central de Costa Rica, la firma digital certificada está disponible tanto a través de la tarjeta inteligente como de los dispositivos móviles para facilidad de la población.

Mediante el uso de Firma Digital Certificada, se reduce el uso y transporte de papel; se impulsa el compromiso país de carbono neutralidad; se empodera al ciudadano como promotor-fiscalizador del cambio en las instituciones; hay una mejor cantidad y calidad de los servicios de gobierno electrónico que se brindan al ciudadano y una mayor eficiencia y reducción de costos operativos de las instituciones; se potencia la simplificación de trámites, hay menos filas y se garantiza la seguridad y además se brinda confianza en los mecanismos y servicios electrónicos a los ciudadanos.¹⁵ (resaltado no es del original)

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ¹⁶

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, presente en el ODS 16 de “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.

Lo anterior, por cuanto sus pretensiones se encuentran vinculadas a la meta asociada a proponer medidas para la adopción de prácticas que mejoren la eficacia de las instituciones públicas, al promover un uso masivo de la firma digital.

No obstante, el proyecto carece de datos que sustenten la capacidad instalada y presupuestaria de la Agencia Nacional de Gobierno Digital para asumir las nuevas tareas que se le asignan. No podría considerarse a la iniciativa como multidimensional en materia de desarrollo sostenible.

¹⁵ <https://www.micitt.go.cr/el-sector-informa/se-consolida-uso-y-beneficios-de-firma-digital-certificada-en-costa-rica>

¹⁶ Sección elaborada el 5 de junio de 2023, por el señor **Tonatiuh Solano Herrera**, asesor parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental, y supervisado por la señora **Lilliana Cisneros Quesada**, Jefa del AIGD.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

Previo al análisis del articulado, es importante partir de los puntos de encuentro entre la argumentación realizada en la justificación de la exposición de motivos del proyecto de ley¹⁷; en contraste con lo manifestado por el Banco Central de Costa Rica, actual emisor de la firma digital, cuando señala que:

“B. La justificación del proyecto de Ley parte de un supuesto equivocado, dado que supone que el problema de masificación de la firma digital en el país obedece a la baja emisión de certificados de firma digital por falta de infraestructura de emisión, cuando, en realidad, actualmente, existen más de 60 oficinas bancarias distribuidas por todo el país, donde se pueden obtener estos certificados, sin que, a la fecha, haya problemas de saturación en la atención a los clientes. El problema real radica en la falta de sistemas o sitios web habilitados por parte de la empresa privada o las mismas entidades públicas que ofrezcan a los ciudadanos distintos servicios para el uso de los certificados emitidos, de modo que, al no tener un uso intensivo de los mismos, el usuario no percibe un valor tangible con este producto y consecuentemente, no hay un incentivo para su demanda.”¹⁸

Añade el BCCR, es necesario valorar el tema de su experiencia como entidad certificadora, al indicar:

“C. La experiencia generada desde hace más de diez años por el Banco Central de Costa Rica como entidad certificadora y de las entidades financieras como entidades emisoras de la firma digital, reafirma la situación antes señalada, en el sentido de que el país no presenta un problema de emisión, sino de uso de la firma digital. El país ha venido creciendo paulatinamente en infraestructura de emisión, acorde con las necesidades que se van presentando, evitando hacer un gasto excesivo que incremente innecesariamente el costo de emisión de los certificados de firma digital. Ejemplo de lo anterior lo representa la puesta en marcha del Registro de Transparencia y Beneficiario Final. Este sistema le estableció a las empresas el requisito de uso de un certificado digital para realizar el registro correspondiente de beneficiarios. Esto derivó en una mayor emisión de certificados de firma, es decir, cuando se incrementa el

¹⁷ “la Agencia de Gobierno Digital suministre el servicio emisión y distribución con el fin de proveer a la ciudadanía un acceso simple, ágil, seguro y transparente al acceso de la firma digital. // (...), con el fin de masificar la emisión y uso de la firma digital con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y para mejorar la eficiencia, transparencia del Estado y la participación ciudadana.”

¹⁸ **Banco Central de Costa Rica.** Oficio N°JD-6062/06 de 1° de junio del 2022, suscrito por la señora Celia Alpízar Paniagua, Secretaria General interina. El destacado no es del original.

uso, aumenta automáticamente la demanda por más emisión de la firma digital, no a la inversa.”¹⁹

El ente emisor menciona el Registro de Transparencia y Beneficiario Final²⁰, el cual *“consiste en un sistema informático desarrollado por el Banco Central de Costa Rica, que permite a las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas como: fideicomisos, administradores de recursos de terceros y las organizaciones sin fines de lucro; suministrar la información para registrar a sus participantes (socios accionistas, cuotistas u alguna otra denominación dependiendo del tipo de persona, partes que conforman un fideicomiso, u otros miembros administrativos de estructuras jurídicas, etc.) y sus beneficiarios finales, así como otra información relevante que permita un control eficaz en la lucha contra el fraude fiscal, la legitimación de capitales y el financiamiento del terrorismo.”²¹*

Hecha esta breve introducción sobre aspectos de fondo que merece la pena rescatar, procedemos, ahora sí, al análisis de los artículos propuestos en la iniciativa de ley.

Artículo 1, reforma el artículo 7 de la Ley N° 8454

El **artículo 1 del proyecto de ley** plantea la reforma del artículo 7 de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, numeral ubicado en el “Capítulo II Documentos”, donde se regula:

- ✓ Reconocimiento de la equivalencia funcional -artículo 3-
- ✓ Calificación jurídica y fuerza probatoria -artículo 4-
- ✓ En particular y excepciones -artículo 5-
- ✓ Gestión y conservación de documentos electrónicos -artículo 6-
- ✓ Satisfacción de los requisitos fiscales -artículo 7-

Para efectos de visualizar la enmienda del artículo propuesto, se presenta una comparación del artículo vigente con el artículo planteado en el proyecto de ley; para efecto de observar las diferencias que se presentan entre ambos textos, en letra tachada se evidencia el texto que se desea eliminar, y en letra negrita, se

¹⁹ Ibid.

²⁰ El cual se fundamenta en:

- ✓ En el Capítulo II de la Ley N°9416 Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, de 14 de diciembre de 2016.
- ✓ Decreto Ejecutivo N°41040-H Reglamento del Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales, del 5 de abril de 2018.

²¹ Tomado del sitio web: <https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/RTBF/Preguntas.pdf>
<https://www.hacienda.go.cr/docs/PreguntasFrecuentesdelRTBF.pdf>

destacan los cambios que se plantean en la propuesta en análisis. Veamos:

Ley N°8454	Exp. 22863
	ARTÍCULO 1- Reforma del artículo 7 de la Ley N.°8454, Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, de 30 de agosto de 2005. El texto es el siguiente:
Artículo 7º- Satisfacción de los requisitos fiscales. Cuando la emisión de un acto o la celebración de un negocio jurídico en soporte electrónico conlleve el pago de requisitos fiscales, el obligado al pago deberá conservar el comprobante respectivo y exhibirlo cuando una autoridad competente lo requiera.	Artículo 7- Satisfacción de los requisitos fiscales. Cuando la emisión de un acto o la celebración de un negocio jurídico en soporte electrónico conlleve el pago de requisitos fiscales, el obligado deberá realizar el pago en forma electrónica y remitir el comprobante a la autoridad competente lo requiera.

Como se observa, la propuesta establece el pago de requisitos fiscales en forma electrónica, remitiendo este pago a la autoridad competente que lo requiera. Esta modificación plantea serias dudas de seguridad, manifestadas por diversas entidades implicadas en la operatividad de la presente norma. Aspectos fundamentales de tomar en consideración para valorar la conveniencia o no de la enmienda planteada. Por ejemplo, la Superintendencia de Pensiones explicó la regulación de la firmas electrónicas y digitales²², señalando que “ninguno de los dos

²² Sobre firmas electrónicas y digitales:

“En relación con las firmas electrónicas, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional ha señalado:

*“En el curso de los años se ha creado una serie de distintas técnicas de firma electrónica. Cada una de ellas tiene por objetivo atender a distintas necesidades y **proporcionar distintos niveles de seguridad y también entraña diferentes requisitos técnicos.***

Los métodos de autenticación y firma electrónicas pueden clasificarse en tres categorías, a saber: los que se basan en lo que el usuario o el receptor sabe (por ejemplo, contraseñas, números de identificación personal (NIP)), los basados en las características físicas del usuario (por ejemplo, biométrica) y los que se fundamentan en la posesión de un objeto por el usuario (por ejemplo, códigos u otra información almacenados en una tarjeta magnética).” Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional, Fomento de la confianza en el comercio electrónico: cuestiones jurídicas de la utilización internacional de métodos de autenticación y firma electrónicas, Viena, 2009, Pág. 13. (La negrita no es del original).

En la ley 8454 se define la firma digital como sigue:

Artículo 8º-Alcance del concepto. Entiéndese por firma digital cualquier conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico.

Una firma digital se considerará certificada cuando sea emitida al amparo de un certificado digital vigente, expedido por un certificador registrado.

Por su parte el reglamento a la ley dice en su artículo 2:

24) **FIRMA DIGITAL:** Conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento.

25) **FIRMA DIGITAL CERTIFICADA:** Una firma digital que haya sido emitida al amparo de un certificado digital válido y vigente, expedido por un certificador registrado.” **Superintendencia de Pensiones.** Oficio N°SP-415-2022 de 26 de abril de 2022, suscrito por la señora Rocío Aguilar M., Superintendente de Pensiones.

textos contiene una definición de firma electrónica.” Y que en “la regulación nacional, los certificadores existen para emitir certificados digitales que amparen firmas digitales, las demás firmas electrónicas no requieren de un certificado digital válido y vigente, expedido por un certificador registrado. Esto es así porque en Costa Rica es el certificado digital otorgado por el certificador autorizado el que otorga a la firma digital los mismos efectos jurídicos que a la firma manuscrita. Las demás firmas electrónicas, aun siendo válidas, no permiten garantizar la integridad del documento, identificar en forma unívoca ni vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico.”²³

Por otro lado, concordamos con la Universidad Nacional cuando manifestó la limitación de realizar el pago únicamente en medios electrónicos, así como la necesidad de la alfabetización digital y el acceso universal a Internet, para lograr con éxito esta enmienda.²⁴ En igual sentido, la Asesoría Legal del Instituto Tecnológico de Costa Rica, recomienda hacer facultativo y no obligatorio el pago en forma electrónica²⁵.

Adicionalmente, consignamos lo que dijo el Banco Central de Costa Rica sobre incorporar *“la obligatoriedad de realizar el pago electrónico, en caso de que, alguna gestión digital que se realice implique un pago fiscal. Parece improcedente incluir en una Ley de Firma Digital, pues éste es un tema propio de una Ley de naturaleza fiscal.”*²⁶

²³ Ibid. Es destacado no es del original.

²⁴ *“En principio, se interpreta que el beneficio que se propone lograr es el de evitar que el ciudadano conserve el comprobante del pago, por lo que la opción de remitirlo a la autoridad competente que lo requiera parece beneficiosa, sin embargo, la limitación de realizar el pago únicamente por medios electrónicos podría representar un problema para gran parte de la población. Para lograr el objetivo de masificar el uso de la firma digital se deben generar condiciones previas que deberían ser prioritarias para el gobierno, como la alfabetización digital y el acceso universal a Internet ya que son la base para el aprovechamiento de la tecnología y la validación de certificados y firma de documentos. Estos temas deben ser transversales para las iniciativas de gobierno digital y de generación de valor de las instituciones públicas a los ciudadanos.” Universidad Nacional. Oficio N°UNA-SCU-ACUE-200-2022 de 29 de agosto de 2022, suscrito por la Dra. Jeannette Valverde Chaves, Presidenta del Consejo Universitario.*

²⁵ **“III RECOMENDACIONES (...)** considera prudente hacer facultativo y no obligatorio el pago en forma electrónica, toda vez que pueden existir fallas técnicas que dificulten que se realice el pago electrónico, o incluso puede ser el gobierno de la República blanco de ataques cibernéticos como el de Conti recientemente, que dificulten o imposibiliten esa obligación que se impone a los ciudadanos o habitantes de la República en alguna de esas circunstancias. Es por esa razón que se recomienda, respetuosamente, el cambio del verbo “deberá” por “podrá” en el texto del artículo de marras.” **Instituto Tecnológico de Costa Rica.** Oficio N°SCI-565-2022 de 8 de junio de 2022, suscrito por el Ing. Luis Paulino Méndez Badilla, Presidente Consejo Institucional del ITCR.

²⁶ **Banco Central de Costa Rica.** Oficio N°JD-6062/06. Cit.

Por último, se coincide también con lo indicado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, sobre el error material en el texto, donde se señala que *“en la última línea del párrafo de este artículo 1, encontramos un error de forma, se entiende que, se deberá remitir el comprobante a la autoridad competente, pero se agrega la palabra “lo requiera”, después de competente, consideramos que se debe eliminar, a menos que se le agregue “cuando lo requiera”, como se indica en el artículo vigente.”*²⁷

Esta asesoría recomienda revisar el formato compulsivo y obligatorio: *“el obligado deberá realizar el pago en forma electrónica”*, para que se abra la posibilidad a otras alternativas legales de pago de satisfacción fiscal. Ciertamente, registrada la deuda, el contribuyente puede ingresar al portal web de la entidad recaudadora autorizada, o apersonarse ante las cajas de la misma, es decir, proceder con el pago de forma virtual o presencial, según su preferencia. También mediante entidades recaudadoras que reciben pagos por conectividad.

Artículo 2, adiciona el artículo 18 bis a la Ley N.º 8454

Este artículo plantea la adición de un artículo *“18 bis Definición y reconocimiento jurídico”*, en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos. El texto propuesto señala:

Artículo 18 bis- Definición y reconocimiento jurídico. Se entenderá como certificador autorizado la Agencia Nacional de Gobierno Digital creada por la Ley 9943, entidad pública que emitirá los certificados digitales y está debidamente autorizada según la presente ley, la Ley N.º 8454, y sus reformas o su reglamento.

La Agencia Nacional de Gobierno Digital podrá activar el uso de varios medios de firma electrónica o digital como la autenticación biométrica y blockchain. Para tales efectos establecerá y anunciará públicamente los estándares de operación para la certificación de firma electrónica (en adelante, “estándares de operación”). En este caso, las normas de funcionamiento se determinarán teniendo en cuenta las normas reconocidas internacionalmente entre otros.

Antes de analizar lo propuesto en el numeral 18 bis, es fundamental tener presente la ubicación donde se pretende adicionar el artículo, sea en el “Capítulo IV Certificación Digital”, compuesto por tres secciones:

- ✓ Sección I Los certificados
- ✓ Sección II Certificadores
- ✓ Sección III Administración del Sistema de Certificación

²⁷ **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.** Oficio N°PE-AL-096-2021, de 06 de abril de 2022, suscrito por el Lic. Alfredo Bolaños Sánchez, Jefe a.i, Asesoría Legal.

La “Sección II Certificadores” regula:

- ✓ Definición y reconocimiento jurídico -artículo 18²⁸-
- ✓ Requisitos, trámites y funciones -artículo 19²⁹-
- ✓ Corresponsalía -artículo 20³⁰-
- ✓ Auditorías -artículo 21³¹-
- ✓ Cesación voluntaria de funciones -artículo 22³²-

Es importante tener presente que de acuerdo con la “*Política de Certificados para la Jerarquía Nacional de Certificadores Registrados*”³³, los órganos competentes

²⁸ “**Artículo 18.-Definición y reconocimiento jurídico.** Se entenderá como certificador la persona jurídica pública o privada, nacional o extranjera, que emite certificados digitales y está debidamente autorizada según esta Ley o su Reglamento; asimismo, que haya rendido la debida garantía de fidelidad. El monto de la garantía será fijado por la Dirección de Certificadores de Firma Digital y podrá ser hipoteca, fianza o póliza de fidelidad de un ente asegurador, o bien, un depósito en efectivo. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 3º, 9º y 19 de esta Ley, los certificados digitales expedidos por certificadores registrados ante la Dirección de Certificadores de Firma Digital, solo tendrán pleno efecto legal frente a terceros, así como respecto del Estado y sus instituciones.”

²⁹ “**Artículo 19.-Requisitos, trámites y funciones.** La Dirección de Certificadores de Firma Digital será la encargada de establecer, vía reglamento, todos los requisitos, el trámite y las funciones de las personas que soliciten su registro ante esta Dirección; para ello, el ECA, a solicitud del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (*), deberá fijar los requerimientos técnicos para el estudio, de acuerdo con la Ley N°8279, de 2 de mayo de 2002, y las prácticas y los estándares internacionales.” (*) (Así modificada su denominación por el artículo 11 de la Ley “Traslado del sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología, N°9046 del 25 de junio de 2012)

³⁰ “**Artículo 20.-Corresponsalía.** Los certificadores registrados podrán concertar relaciones de corresponsalía con entidades similares del extranjero, para efectos de homologar los certificados digitales expedidos por estas entidades o que estas hagan lo propio en el exterior con los emitidos por los certificadores registrados. // Se deberá informar a la Dirección de Certificadores de Firma Digital, acerca del establecimiento de relaciones de esta clase, de previo a ofrecer ese servicio al público.”

³¹ “**Artículo 21.-Auditorías.** Todo certificador registrado estará sujeto a los procedimientos de evaluación y auditoría que acuerde efectuar la Dirección de Certificadores de Firma Digital o el ECA.”

³² “**Artículo 22.-Cesación voluntaria de funciones.** Los certificadores registrados de carácter privado podrán cesar en sus funciones, siempre y cuando avisen, a los usuarios, con un mes de anticipación como mínimo, y con dos meses a la Dirección de Certificadores de Firma Digital.”

³³ Con fundamento en la Ley N°8279 Sistema Nacional para la Calidad, de 2 de mayo de 2002, y el Decreto Ejecutivo N°33018 Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, 25 de junio de 2012. Tomado del sitio web: <http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/NORMAS/1/VIGENTE/R/2010-2019/2010-2014/2013/1247A/EED27.HTML>

para el otorgamiento de certificadores son: la Dirección de Certificadores de Firma Digital o el Ente Costarricense de Acreditación (ECA)³⁴.

Ahora bien, el artículo 18 bis lo que pretende es autorizar a la Agencia Nacional de Gobierno Digital como la entidad pública que emitirá los certificados digitales, en los siguientes términos:

“Artículo 18 bis- Definición y reconocimiento jurídico. Se entenderá como certificador autorizado la Agencia Nacional de Gobierno Digital creada por la Ley 9943, entidad pública que emitirá los certificados digitales y está debidamente autorizada según la presente ley, la Ley N.º 8454, y sus reformas o su reglamento.

La Agencia Nacional de Gobierno Digital podrá activar el uso de varios medios de firma electrónica o digital como la autenticación biométrica y blockchain. Para tales efectos establecerá y anunciará públicamente los estándares de operación para la certificación de firma electrónica (en adelante, “estándares de operación”). En este caso, las normas de funcionamiento se determinarán teniendo en cuenta las normas reconocidas internacionalmente entre otros.”

Esta asesoría echa mano de la opinión experta que yace en el expediente del Banco Central de Costa Rica, donde considera inadecuada la norma, por las siguientes razones:

*“1. La Ley 8454 vigente le brinda al Ministerio de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) la potestad de autorizar a cualquier persona jurídica pública o privada, nacional o extranjera para constituirse en Autoridad Certificadora de Firma Digital, siempre que cumpla con “todos los requisitos, el trámite y las funciones de las personas que soliciten su registro...”, de modo que **no hay una razón técnica que justifique la creación, por Ley, de la Agencia Nacional de Gobierno Digital como certificador.***

*3. Se indica que la Agencia Nacional de Gobierno Digital “...establecerá y anunciará públicamente los estándares de operación para la certificación de firma electrónica (en adelante, “estándares de operación”). **En este caso, las***

³⁴ “es la organización responsable de otorgar y emitir las acreditaciones en el país, contribuyendo a mejorar la calidad y la productividad de empresas e instituciones en sus productos, bienes y servicios. Permitiendo así cumplir los objetivos legítimos del Estado.

Somos una entidad pública de carácter no estatal y es el único ente competente con potestad para emitir las acreditaciones a nivel nacional, en las áreas de laboratorios de ensayo y calibración, laboratorios clínicos, organismos de inspección, organismos de certificación y organismos validadores/verificadores de gases de efecto invernadero, contribuyendo así, a mejorar la calidad y la productividad de empresas e instituciones en sus productos, bienes y servicios. es la organización responsable de otorgar y emitir las acreditaciones en el país, contribuyendo a mejorar la calidad y la productividad de empresas e instituciones en sus productos, bienes y servicios. Permitiendo así cumplir los objetivos legítimos del Estado.” Tomado del sitio web:

https://www.google.com/search?q=Direcci%C3%B3n+de+Certificadores+de+Firma+Digital+o+el+ECA&rlz=1C1CHZN_enCR1043CR1043&oq=Direcci%C3%B3n+de+Certificadores+de+Firma+Digital+o+el+ECA&aqs=chrome..69i57j33i160l2.801203911j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8

normas de funcionamiento se determinarán teniendo en cuenta las normas reconocidas internacionalmente entre otros”, sin dejar claridad sobre qué normas internacionales se estarán aplicando, a pesar de que actualmente, ya se tienen definidos estándares, requisitos técnicos, certificaciones de calidad y otros que todo certificador debe cumplir. Este trato particular para la agencia podría debilitar los procedimientos de seguridad que actualmente se están aplicando en la emisión de certificados digitales, poniendo en riesgo la confianza y credibilidad que se ha generado en los últimos años.

4. *Se establece blockchain como una de las tecnologías a utilizar, lo cual no resulta procedente dejar definido a nivel de una Ley, aspectos como éstos deben regularse a nivel de un reglamento, lineamiento o directriz, ya que en temas de índole tecnológico podrían existir otras opciones disponibles en el mercado. Además, la tecnología es muy cambiante y evoluciona rápidamente, de modo que, en muy corto plazo, cualquiera que se defina, a priori, enfrenta el riesgo de quedar obsoleta.*
5. *Blockchain es una propuesta de solución basada en un sistema distribuido para almacenar y procesar información. Esto significa que un aspecto particular asociado al diseño del sistema de emisión se está definiendo desde la misma Ley, sin que exista un estudio técnico que lo recomiende. Ello por cuanto, como se mencionó, al momento de implementar una solución a un problema en específico, podrían surgir otras opciones tecnológicas más convenientes, desde el punto de vista de eficiencia, seguridad y costo. Además, si bien esta tecnología permite almacenar información de forma inmutable, ésta no corresponde en sí con una solución al reto de identificación robusta y compromiso jurídico de personas sobre documentos electrónicos.*
6. *Se utilizan términos “firma digital” y “biometría” como conceptos equivalentes, lo cual se presta a confusión, ya que indican que: “La Agencia Nacional de Gobierno Digital podrá activar el uso de varios medios de firma electrónica o digital como la autenticación biométrica...”, cuando la autenticación biométrica no es un medio para producir una firma electrónica, sino una forma de verificar la identidad de una persona. **Este planteamiento no se ajusta al concepto de firma digital definido en la misma Ley 8454 (art. 8),** que indica textualmente: “Entiéndese por firma digital cualquier conjunto de datos adjunto o lógicamente asociado a un documento electrónico, que permita verificar su integridad, así como identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico.” **Lo anterior no puede lograrse utilizando solamente autenticación biométrica.***
- G. *Con la iniciativa de crear a la Agencia Nacional de Gobierno Digital como un certificador, se trata de resolver un problema que ya está atendido en el país, como lo es la emisión de certificados digitales, los cuales ya se ofrecen a todos los ciudadanos por medio de las oficinas bancarias en todo el país. El problema de la falta de masificación del uso de la firma digital no se resuelve con otra autoridad certificadora. **El inconveniente radica en que, en Costa Rica, no hay disponibles sistemas informáticos (sitios web,***

aplicaciones móviles App, etc.) en instituciones públicas o empresas privadas que requieran utilizar un certificado de firma digital emitido. Así las cosas, aunque toda la población del país tuviera un certificado digital, no tendría forma de utilizarlo. Una evidencia de esta realidad es la falta de desarrollo del Gobierno Digital que promueva e incentive a las instituciones públicas a brindar servicios digitales, donde el ciudadano pueda tramitar permisos, solicitudes de certificaciones o en general cualquier gestión utilizando su certificado digital.”³⁵

En el mismo sentido del BCCR, consta la apreciación de la Superintendencia de Pensiones³⁶, quien manifestó:

- La posibilidad de que órganos de la administración pública, como la ANGD, puedan participar como certificadores, ya está contemplada en la ley, en el artículo 12³⁷ de la ley.
- Para obtener la condición de certificador, tanto los órganos del Estado como los administrados deben cumplir con una serie de requisitos de carácter técnico y se debe aportar una caución.³⁸

³⁵ **Banco Central de Costa Rica.** Oficio N°JD-6062/06, Cit. El destacado no es del original.

³⁶ **Superintendencia de Pensiones.** Oficio N°SP-415-2022. Cit.

³⁷ **Artículo 12.-Mecanismos.** *Con las limitaciones de este capítulo, el Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas y privadas, las personas jurídicas y los particulares, en general, en sus diversas relaciones, **estarán facultados para establecer los mecanismos de certificación o validación que convengan a sus intereses.***

Para tales efectos podrán:

- a) Utilizar mecanismos de certificación o validación máquina a máquina, persona a persona, programa a programa y sus interrelaciones, incluso sistemas de llave pública y llave privada, firma digital y otros mecanismos digitales que ofrezcan una óptima seguridad.*
- b) Establecer mecanismos de adscripción voluntaria para la emisión, la percepción y el intercambio de documentos electrónicos y firmas asociadas, en función de las competencias, los intereses y el giro comercial.*
- c) De consuno, instituir mecanismos de certificación para la emisión, la recepción y el intercambio de documentos electrónicos y firmas asociadas, para relaciones jurídicas concretas.*
- d) Instaurar, en el caso de dependencias públicas, sistemas de certificación por intermedio de particulares, quienes deberán cumplir los trámites de la Ley de contratación administrativa.*
- e) **Fungir como un certificador respecto de sus despachos y funcionarios, o de otras dependencias públicas, en el caso del Estado y las demás instituciones públicas.***
- f) **Ofrecer, en el caso de las empresas públicas cuyo giro lo admita, servicios comerciales de certificación en condiciones de igualdad con las empresas de carácter privado.***
- g) Implantar mecanismos de certificación para la tramitación, gestión y conservación de expedientes judiciales y administrativos. (La negrita no es del original).*

³⁸ Ver artículo 18 antes transcrito.

➤ Los requisitos técnicos están contemplados en el Reglamento de la ley³⁹ De manera que la “ANGD ya tiene la posibilidad de convertirse en certificador, mediante el cumplimiento de los requisitos citados, **lo único que se puede interpretar de la propuesta es que se le otorgaría una autorización por ley sin tener que demostrar y acreditar los requisitos que se le piden al resto de los certificadores. Esta distinción puede poner en riesgo la confiabilidad de los certificados que otorgue ese órgano ya que no estaría obligada a demostrar que tiene el conocimiento técnico, los procedimientos de seguridad y la infraestructura necesaria para brindar el servicio de certificación.**

(...)

De manera que la ANG D no requiere ningún tipo de autorización para “activar” firmas electrónicas, porque estas no requieran estar certificadas. Por otra parte, la ley 8454 está destinada fundamentalmente a la regulación de las firmas digitales **numéricas** que utilizan criptografía de clave pública. Si bien la ley también regula otros aspectos importantes para la realización de actos y negocios jurídicos no presenciales, como, por ejemplo, el reconocimiento expreso de la validez de los documentos que no tengan un soporte papel sino electrónico, su contenido en mayor medida tiene que ver con las firmas y certificados digitales, así como con las condiciones del certificador.”⁴⁰

En relación con el tema de “blockchain”, se indicó que:

“su inclusión en este artículo rompe con el **principio de neutralidad**⁴¹, porque se refiere a una tecnología específica, lo cual dado el rápido avance tecnológico actual

³⁹ Artículo 11.-Comprobación de idoneidad técnica y administrativa. Para obtener la condición de certificador registrado, se requiere poseer **idoneidad técnica** y administrativa, que serán valoradas por el ECA, de conformidad con **los lineamientos técnicos establecidos en las Normas INTE-ISO/IEC 17021 e INTE/ISO 21188³⁹ versión vigente, las políticas fijadas por la DCFD y los restantes requisitos que esa dependencia establezca**, de acuerdo con su normativa específica.

A fin de cumplir con lo establecido en el párrafo anterior, el certificador contará con el plazo de un año contado a partir de la fecha en que se le otorgó el registro por parte de la DCFD, con el propósito de lograr la acreditación respectiva por parte del ECA. Si en el plazo señalado no lograra obtener la acreditación, se le cancelará su registro por parte de la DCFD y no podrá ser registrado nuevamente hasta tanto no presente la acreditación del ECA.

Artículo 12.-Formalidades de la solicitud. La solicitud de inscripción del certificador se presentará debidamente autenticada ante la DCFD y deberá incluir la siguiente información:

[...]

5) Documentación en la cual se demuestre a juicio de la DCFD , que cuenta con los requisitos para brindar el servicio de certificación digital (con **personal calificado**, con los conocimientos y experiencia necesarios para las labores que realizan, **procedimientos de seguridad** y de gestión apropiados, así como la **infraestructura adecuada** para realizar las actividades de certificación digital, todo acorde a los requerimientos de las normas INTE/ISO 21188 versión vigente, INTE-ISO/IEC 17021 versión vigente, así como a las políticas dictadas por la DCFD). (La negrita no es del original).

⁴⁰ Superintendencia de Pensiones. Oficio N°SP-415-2022. Cit. El destacado no es del original.

⁴¹ Al respecto el artículo 4 del reglamento a la ley señala:

no es oportuno ni conveniente. En todo caso, la utilización de esta tecnología para firmar documentos no implica su reconocimiento con el mismo valor de la firma manuscrita.

Particularmente, el uso de mecanismos biométricos permite determinar la identidad del firmante, pero no son una firma en sentido estricto, porque no han sido así reconocidos por el ordenamiento jurídico y porque no tienen los efectos jurídicos que tienen las firmas digitales.

Cabe destacar que los datos biométricos tienen limitación para ser almacenados, al respecto, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen C-251-2021, concluyó lo siguiente:

“b) En la legislación costarricense no podemos encontrar a la fecha, una definición de los datos biométricos, así como tampoco una regulación específica para ellos, aunque deben enmarcarse dentro de la categoría de los datos sensibles, pues son aquellos recopilados a través de procesos tecnológicos y que llevan relación con características físicas, fisiológicas y conductuales de una persona, las cuales, permiten identificarlo inequívocamente, a través de su huella dactilar, reconocimiento facial, iris de la retina, ADN, geometría de la mano o dedos, reconocimiento de voz, entre otras;

c) Consecuentemente, los datos biométricos se encuentran resguardados por el artículo 24 de la Constitución Política, por lo que su acceso, recopilación y archivo debe ser expresamente consentido por el titular o autorizado por una ley especial habilitante, aprobada por mayoría calificada;

d) **Para que cualquier entidad pública o privada pueda recopilar, almacenar o tener acceso a los datos biométricos de los habitantes, necesariamente deberá ser autorizada por una norma de rango legal;**
[...]⁴²

Hacemos nuestras las observaciones técnicas antes planteadas y, además, debe eliminarse en el texto la frase final para el artículo propuesto que dice: “En este caso, las normas de funcionamiento se determinarán teniendo en cuenta las normas reconocidas internacionalmente entre otros.” No hace alusión a un tipo específico de normativa internacional lo cual absolutamente indeterminado, carente de contenido, lo mismo poner “entre otros”. Así como está redactado podría violentar los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad.

Transitorio único

A continuación, citamos el texto literalmente:

[...]

“En la emisión de los reglamentos particulares a que se refieren los artículos 2º, inciso c) y 33 de la Ley, todas las dependencias públicas procurarán ajustar sus disposiciones a los principios de neutralidad tecnológica e interoperatividad. En ningún caso se impondrán exigencias técnicas o jurídicas que impidan o dificulten injustificadamente la interacción con las oficinas públicas por medio de firmas o certificados digitales emitidos por un certificador registrado”.

⁴² **Superintendencia de Pensiones.** Oficio N°SP-415-2022. Cit. El destacado no es del original. Además de sugerir “una revisión integral de los artículos 8, 9, 10 y 11 con el resto de la ley porque en la actualidad el acceso a la firma digital certificada tiene un costo que no está al alcance de todos.” En igual sentido, se recomienda valorar las opiniones del **Instituto Tecnológico de Costa Rica.** Oficio N°SCI-565-2022. **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.** Oficio N°PE-AL-096-2021, Cit. **Instituto Nacional de Aprendizaje.** Oficio N°ALEA-271-2022. Cit.

“TRANSITORIO ÚNICO- La Agencia Nacional de Gobierno Digital tendrá un plazo de seis meses improrrogable a la entrada en vigencia de la presente ley para establecer la unidad certificadora y emitir los certificados digitales a todos los ciudadanos. Asimismo, los entes públicos, deberán suministrar los todos los servicios en forma digital, seis meses posteriores a la vigencia de la presente ley, plazo improrrogable para cumplir con la obligación establecida en la presente ley.”

En relación con el plazo establecido en el transitorio varias entidades recomiendan *“ampliar el plazo propuesto para esa implementación”*, en consideración a la debida capacitación a los personeros que ejecutaran la ley, para poder brindar el servicio con los cambios digitales que se pretende establecer.⁴³

En igual sentido, la opinión experta del Banco Central de Costa Rica consideró que:

“Los plazos propuestos para la atención de estas modificaciones a la Ley denotan un absoluto desconocimiento del tiempo que se requiere para el diseño, desarrollo, pruebas y puesta en producción de cualquier desarrollo tecnológico en el estado. A ello, deben agregarse otros requerimientos como: contratación y entrenamiento de personal técnico especializado, diseño del sistema, solicitud de presupuestos, elaboración de carteles, procesos de licitación y compra, entre otros, todo lo anterior para los desarrollos requeridos por las instituciones públicas y la propia Agencia Nacional de Gobierno Digital.

J. La habilitación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital como certificador y la emisión de los certificados digitales a todos los ciudadanos, como se establece en el Transitorio Único, implicará importantes costos para la Agencia o bien traslado de tales costos en tarifas a los ciudadanos, elementos no tratados en el proyecto de ley en consulta.

K. La creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital como certificador para masificar la emisión y el uso de firma digital para ciudadanos y empresas en el país responde a una estrategia equivocada, ya que, como antes se mencionó, la clave para digitalizar el estado no se encuentra en la emisión masiva de certificados (pues ya el país está en capacidad de lograrlo), sino, más bien, en habilitar plataformas informáticas que aporten valor a los ciudadanos, donde los suscriptores de un certificado de firma digital puedan utilizarlo y, con ello, percibir los beneficios que éste puede brindarle. Un ejemplo similar de una estrategia mal diseñada para digitalización de trámites públicos lo constituye el caso de España. En ese país, el Gobierno invirtió más de €600 millones, entregando a todos los ciudadanos un certificado digital emitido en el

⁴³ Esta recomendación es sugerida por varias entidades: **Instituto Tecnológico de Costa Rica**. Oficio N°SCI-565-2022. Cit. **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo**. Oficio N°PE-AL-096-2021, Cit. **Instituto Nacional de Seguros**. Oficio N°PE-0344-2022. Cit.

“actualmente por la situación económica del país no todos los ciudadanos pueden optar por obtener un certificado de firma digital, porque existen diferentes estratos sociales, si bien, el Expediente Legislativo pretende bajar los costos en diversos trámites, lo cierto es que, se requiere de un proceso de adaptación mayor a seis meses.”

documento de identificación nacional; sin embargo, únicamente un 15% de su población lo utiliza, específicamente para el pago de impuestos, al haberse habilitado muy pocas opciones para su uso.”⁴⁴

En cuanto al tema económico, el proyecto de ley debe precisar con claridad, **con cuáles recursos financieros y presupuestarios contará**, para realizar las inversiones y gastos con se desarrollarán con las nuevas implementaciones en los sistemas de información.⁴⁵

V. CONSIDERACIONES FINALES A MODO CONCLUSIVO

La reforma del artículo 7 y la adición del artículo 18 bis a la Ley 8454, Ley de Certificados Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, del 30 de agosto del 2005, plantea una reforma en favor de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, con el fin de instaurarla como entidad certificadora, ésta ya está facultada por ley para realizar dicha labor.

⁴⁴ **Banco Central de Costa Rica.** Oficio N°JD-6062/06. Cit.

⁴⁵ En este sentido pueden valorarse las opiniones de:

Banco Central de Costa Rica. Oficio N°JD-6062/06. Cit. *“D. El proyecto de Ley adolece en establecer con claridad con qué recursos se financiarán las inversiones y gastos que se generarán con su puesta en operación, tanto para la Agencia Nacional de Gobierno Digital, como para las instituciones públicas que tendrán la tarea de realizar desarrollos informáticos, contratación de personal especializado, asesorías, equipos, entre otros.”*

Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico. Oficio N°CR-INCOP-PE-0313-2022, de 18 de **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.** Oficio N°PE-AL-096-2021, cit.

Municipalidad de Naranjo. Oficio N°SM-CONEJO-260-2022 de 5 de abril de 2022, suscrito por la señora Karen Mejías Arce, Secretaría a.í. Concejo Municipal.

“(...) el plazo que se otorga para que se presten los servicios de forma digital, para un cambio de tal envergadura, es a todas luces, sumamente corto a lo que se debe agregar que el plazo, se catalogó como improrrogable, lo que prácticamente sentencia a todas aquellas municipalidades que, por razones objetivas de tiempo, presupuesto y recurso humano, no puedan cumplir con la disposición normativa.”

Municipalidad de Coto Brus. Oficio N°MCB-CM-244-2022 de 19 de abril de 2022, suscrito por la señora Hannia Alejandra Campos Campos, Secretaría del Concejo. *“(...) no se indica en el proyecto como se financiará la masificación de firma digital a todos los ciudadanos de la República. Si mediante la creación de un impuesto o a través de otro tipo de fondos Estatales.”*

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Oficio N°PE-AL-096-2021. cit.

Banco Central de Costa Rica. Oficio N°JD-6062/06. Cit. *“D. El proyecto de Ley adolece en establecer con claridad con qué recursos se financiarán las inversiones y gastos que se generarán con su puesta en operación, tanto para la Agencia Nacional de Gobierno Digital, como para las instituciones públicas que tendrán la tarea de realizar desarrollos informáticos, contratación de personal especializado, asesorías, equipos, entre otros.”*

Instituto Tecnológico de Costa Rica. Oficio N°SCI-565-2022. Cit. *“Por último, en la exposición de motivos, (...) hace referencia a los altos costos para obtenerla, no obstante, el texto de la propuesta normativa no indica las medidas a tomar para que sea de acceso a todas las personas, ni hace referencia a que económicamente sea más factible para cualquier ciudadano.”*

Con esta reforma, a la Agencia Nacional de Gobierno Digital, no se le exige el cumplimiento de los estándares específicos y requisitos técnicos establecidos por nuestro ordenamiento jurídico vigente para los otros certificadores.

Además de invitar a reflexionar sobre las observaciones puntuales hechas en las distintas disposiciones, se recomienda valorar las implicaciones financieras y presupuestarias de la iniciativa, toda vez que no se aporta un estudio que analice a profundidad las implicaciones que conllevaría para la Administración Pública, y el Estado en general, la implementación de la presente propuesta de ley.

Por lo demás, sugerimos realizar las precisiones de técnica legislativa apuntadas en el apartado siguiente de “Aspectos de técnica legislativa” del presente Informe Jurídico.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Título del proyecto de ley

En relación con las características del título de una ley, es oportuno señalar que:

“8. El texto debe ser introducido por un título general que precise el objeto de la ley.

9. El título debe ser breve, concreto y reflejar objetivamente el contenido de la ley.

10. Debe evitarse dar a una ley un título ya asignado a otra ley anterior que continúa en vigor.

11. El título de la ley es el que el cuerpo legislativo aprueba al momento de su sanción; los títulos puestos por publicaciones, oficiales o no, no reemplazan el título oficial de la ley.

El primer acercamiento que tiene el lector al texto de la ley es, precisamente, el título de la ley. Por ese motivo es importante que la ley tenga un título que le dé suficiente información acerca de qué trata.

Por otra parte, es necesario señalar que muchas veces al publicarse el texto legal se le adiciona un título o nombre; ese nombre o título sólo será el nombre o título de la ley si fue así aprobado por el cuerpo legislativo.”⁴⁶

Como se observa, el título, en toda ley o proyecto de ley, cumple la función de definir o especificar el contenido o finalidad de esta. En el caso de la presente iniciativa, el título del proyecto de ley hace alusión al tema que se pretende regular en la iniciativa, y de seguido señala los artículos que pretende reformar -sea modificar o adicionar- en la Ley de interés, la cual ya tiene un nombre consignado, sea la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónico.

⁴⁶ Pérez Bourbon, Héctor. Manual de Técnica Legislativa. - 1a ed. - Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pág. 36.

En este supuesto se recomienda eliminar la frase “*masificación de la emisión y uso de firma digital para ciudadanos y empresas*”, y se haga referencia únicamente a la reforma de la ley que se pretende realizar.

En este sentido, de acuerdo con una correcta técnica legislativa, se recomienda establecer en el título del proyecto de ley, la siguiente redacción:

“REFORMA DEL ARTÍCULO 7 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 18 BIS A LA LEY
N°8454, LEY DE CERTIFICADOS, FIRMAS DIGITALES Y DOCUMENTOS
ELECTRÓNICOS, DE 30 DE AGOSTO DEL 2005”

VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Constitución Política, esta iniciativa requiere para su aprobación de la mayoría calificada de la Asamblea Legislativa. Al facultar a la Agencia Nacional de Gobierno Digital en “*activar el uso de varios medios de firma electrónica o digital como la autenticación biométrica y blockchain*”, los cuales se establecen en la categoría de datos sensibles⁴⁷.

Delegación

La presente iniciativa **no es delegable a una Comisión con Potestad Legislativa Plena**, por cuanto requiere para su aprobación, una votación de las dos terceras partes del total de la Asamblea Legislativa.

⁴⁷ **Procuraduría General de la República** Oficio N°C-251-2021 indicó: “b) *En la legislación costarricense no podemos encontrar a la fecha, una definición de los datos biométricos, así como tampoco una regulación específica para ellos, aunque deben enmarcarse dentro de la categoría de los datos sensibles, pues son aquellos recopilados a través de procesos tecnológicos y que llevan relación con características físicas, fisiológicas y conductuales de una persona, las cuales, permiten identificarlo inequívocamente, a través de su huella dactilar, reconocimiento facial, iris de la retina, ADN, geometría de la mano o dedos, reconocimiento de voz, entre otras;*

c) *Consecuentemente, los datos biométricos se encuentran resguardados por el artículo 24 de la Constitución Política, por lo que su acceso, recopilación y archivo debe ser expresamente consentido por el titular o autorizado por una ley especial habilitante, aprobada por mayoría calificada;*

d) *Para que cualquier entidad pública o privada pueda recopilar, almacenar o tener acceso a los datos biométricos de los habitantes, necesariamente deberá ser autorizada por una norma de rango legal;*”

Consultas

Obligatorias:

- Instituciones autónomas⁴⁸, en especial⁴⁹:
 - Banco de Costa Rica
 - Banco Nacional de Costa Rica
 - Banco Central de Costa Rica
 - Superintendencia General de Entidades Financieras SUGEF
 - Superintendencia de Valores (SUGEVAL)
 - Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)
 - Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
 - Registro de Transparencia y Beneficiario Final
 - Caja Costarricense del Seguro Social
 - Instituto Costarricense de Electricidad
 - Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
- Universidades Públicas (UCR, UNA, ITCR, UNED, UTN)
- Municipalidades⁵⁰

⁴⁸ De conformidad con el artículo 190 constitucional.

⁴⁹ En el expediente legislativo se emitieron además otras opiniones por parte de las instituciones autónomas. Criterio favorable el **Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados**. MEMORANDO No.PRE-J-2022-01691, de 3 de mayo de 2022. Para Tomás Martínez Baldares, Presidencia Ejecutiva. De Pablo Rodríguez Fallas, Jurídica.

Sin pronunciamiento:

Universidad de Costa Rica. Oficio N°R248-2022 de 12 de setiembre de 2022, suscrito por el señor Dr. Gustavo Gutiérrez Espeleta, Rector.

Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. Oficio N°DE-0369-2022, de 30 de marzo de 2022, suscrito por el Doctor Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo.

Banco de Costa Rica. Oficio N°GG-04-170-2022 de 6 de abril de 2022, suscrito por el señor Douglas Soto Leitón, Gerente General.

⁵⁰ En el expediente legislativo se emitieron varias opiniones por parte de las Municipalidades. Favorable al proyecto:

Municipalidad de Río Cuarto. Oficio N°OF.CM-0096-2022 de 5 de abril de 2022, suscrito por la señora Sonia Cascante Retana, Secretaría Concejo Municipal a.f..

Municipalidad de San José. Oficio N°DSM-1659-2022, de 18 de mayo de 2022, suscrito por la señora Ileana Acuña Jarquín, Jefe Departamento Secretaría Municipal.

Criterio desfavorable:

Municipalidad de Naranjo. Oficio N°SM-CONEJO-260-2022 de 5 de abril de 2022, suscrito por la señora Karen Mejías Arce, Secretaría a.f. Concejo Municipal.

Municipalidad del Cantón de Quepos. Oficio de 27 de abril de 2022, suscrito por la señora Amalia López Ojeda, Secretaría Concejo Municipal de Quepos.

Municipalidad de Guatuso. Oficio de 20 de abril de 2022, suscrito por la señora Ana Lía Espinoza
No emito pronunciamiento:

- Poder Judicial⁵¹
- Tribunal Supremo de Elecciones

Facultativas:

- Agencia de Protección de Datos de los Habitantes
- Asociación Bancaria Nacional
- Contraloría General de la República
- Dirección General de Archivo Nacional
- Dirección General de Migración y Extranjería
- Dirección Nacional de Notariado
- Entidades del Sistema Bancario Nacional (bancos privados)
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones
 - Dirección de Gobernanza Digital
 - Dirección de Certificadores de Firma Digital (DCFD)
- Ministerio de Comunicación
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
- Racsa
- Registro Nacional
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (Uccaep)

VIII. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución, Convenios y Leyes:

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949.
- Acuerdo N°399 Reglamento de la Asamblea Legislativa, de 29 de noviembre de 1961.
- Ley N°6227. Ley General de la Administración Pública, de 2 mayo de 1978.

Municipalidad de Nandayure. Oficio N°SCM.LC 05-101-2022 de 06 de abril de 2022, suscrito por la señora Rebeca Chaves Duarte, Secretaría Municipal.

Municipalidad de Belén. Oficio N°3026-2022, de 25 de mayo de 2022, suscrito por la señora Ana Patricia Murillo Delgado, Dpto. Secretaría del Concejo Municipal.

⁵¹ **Corte Suprema de Justicia.** Oficio N°094-P-2022 de 8 de abril de 2022, suscrito por el señor Fernando Cruz Castro, Presidente. *“se devuelve la consulta sin pronunciamiento de la Corte, porque el texto consultado no se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, supuestos que según regula el artículo 167 de la Constitución Política son los que requieren un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia.”*

- Ley N°8454 Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, de 30 de agosto de 2005.
- Ley N°9943 Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, de 11 de mayo de 2021.
- Ley N°9416 Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, de 14 de diciembre de 2016.
- Ley N°8279 Sistema Nacional para la Calidad, de 2 de mayo de 2002.

Expedientes Legislativos:

- N°21180
- N°14276

Poder Ejecutivo

Decretos Ejecutivos

- N°41248-MP-MICITT-PLAN-MEIC-MC Ley N°9943 Creación de la Comisión de Alto Nivel de Gobierno Digital del Bicentenario, de 13 de setiembre de 2018.
- N°41040-H Reglamento del Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales, del 5 de abril de 2018.
- N°33018 Reglamento a la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, 25 de junio de 2012.

Entes

- **Banco Central de Costa Rica.** Oficio N°JD-6062/06 de 1° de junio del 2022, suscrito por la señora Celia Alpízar Paniagua, **Secretaria General interina.**
- **Banco de Costa Rica.** Oficio N°GG-04-170-2022 de 6 de abril de 2022, suscrito por el señor Douglas Soto Leitón, Gerente General.
- **Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.** MEMORANDO No.PRE-J-2022-01691, de 3 de mayo de 2022. Para Tomás Martínez Baldares, Presidencia Ejecutiva. De Pablo Rodríguez Fallas, Jurídica.
- **Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.** Oficio N°CR-INCOP-PE-0313-2022, de 18 de abril de 2022, suscrito por el Ing. Juan Ramón Rivera Rodríguez, Presidente Ejecutivo.
- **Instituto Nacional de Aprendizaje.** Oficio N°ALEA-271-2022 de 25 de abril de 2022, suscrito por la Licda. Andrea Anjolett Brown, Licda. Paula Andrea Murillo Salas, Proceso Estudios y Asesorías, y Lic. José Alejandro Hernández Vargas, Asesor Legal.
- **Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.** Oficio N°DE-0369-2022, de 30 de marzo de 2022, suscrito por el Doctor Alejandro Ortega Calderón, Director Ejecutivo
- **Instituto Nacional de Seguros.** Oficio N°PE-0344-2022, de 06 de abril de 2022, suscrito por el Lic. Gabriel Pérez Salguera, Presidente Ejecutivo.
- **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.** Oficio N°PE-AL-096-2021, de 06 de abril de 2022, suscrito por el Lic. Alfredo Bolaños Sánchez, Jefe a.i, Asesoría Legal.

- **Superintendencia de Pensiones.** Oficio N°SP-415-2022 de 26 de abril de 2022, suscrito por la señora Rocío Aguilar M., Superintendente de Pensiones.

Poder Judicial

Corte Suprema de Justicia

- Oficio N°094-P-2022 de 8 de abril de 2022, suscrito por el señor Fernando Cruz Castro, Presidente.

Municipalidades

- **Municipalidad de Belén.** Oficio N°3026-2022, de 25 de mayo de 2022, suscrito por la señora Ana Patricia Murillo Delgado, Dpto. Secretaría del Concejo Municipal.
- **Municipalidad de Coto Brus.** Oficio N°MCB-CM-244-2022 de 19 de abril de 2022, suscrito por la señora Hannia Alejandra Campos Campos, Secretaría del Concejo.
- **Municipalidad de Guatuso.** Oficio de 20 de abril de 2022, suscrito por la señora Ana Lía Espinoza Sequeira, Secretaría del Concejo Municipal.
- **Municipalidad de Nandayure.** Oficio N°SCM.LC 05-101-2022 de 06 de abril de 2022, suscrito por la señora Rebeca Chaves Duarte, Secretaría Municipal.
- **Municipalidad de Naranjo.** Oficio N°SM-CONEJO-260-2022 de 5 de abril de 2022, suscrito por la señora Karen Mejías Arce, Secretaría a.í. Concejo Municipal.
- **Municipalidad de Río Cuarto.** Oficio N°OF.CM-0096-2022 de 5 de abril de 2022, suscrito por la señora Sonia Cascante Retana, Secretaría Concejo Municipal a.í..
- **Municipalidad de San José.** Oficio N°DSM-1659-2022, de 18 de mayo de 2022, suscrito por la señora Ileana Acuña Jarquín, Jefe Departamento Secretaría Municipal.
- **Municipalidad del Cantón de Quepos.** Oficio de 27 de abril de 2022, suscrito por la señora Amalia López Ojeda, Secretaría Concejo Municipal de Quepos.

Universidades

- **Instituto Tecnológico de Costa Rica.** Oficio N°SCI-565-2022 de 8 de junio de 2022, suscrito por el Ing. Luis Paulino Méndez Badilla, Presidente Consejo Institucional del ITCR.
- **Universidad de Costa Rica.** Oficio N°R248-2022 de 12 de setiembre de 2022, suscrito por el señor Dr. Gustavo Gutiérrez Espeleta, Rector.
- **Universidad Nacional.** Oficio N°UNA-SCU-ACUE-200-2022 de 29 de agosto de 2022, suscrito por la Dra. Jeannette Valverde Chaves, Presidenta del Consejo Universitario.

Bibliografía

- PÉREZ BOURBON, Héctor. Manual de Técnica Legislativa. - 1a ed. - Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

Portales Internet:

- <https://www.micitt.go.cr/el-sector-informa/se-consolida-uso-y-beneficios-de-firma-digital-certificada-en-costa-rica>
- <https://www.crhoy.com/nacionales/nuevo-proyecto-de-gobierno-digital-se-queda-en-el-papel/>
- <https://www.crhoy.com/tecnologia/falta-de-reglamento-tiene-varada-agencia-de-gobierno-digital/>. Publicación del 15 de agosto de 2023.
- <https://www.micitt.go.cr/wp-content/uploads/2022/04/Propuesta-Decreto-Promocion-del-Portal-Nacional-de-Gobierno-Digital-y-la-Incorporacion-de-los-Servicios-Digi>
- <https://www.micitt.go.cr/el-sector-informa/se-consolida-uso-y-beneficios-de-firma-digital-certificada-en-costa-rica>

Elaborado por: APMC
/*LSCH//1-2-2024
c. Archivo//22863 IJU