

San José, lunes 5 de mayo de 2025
OFICIO N° 04576-2025-DHR

Para: Sra. Nancy Patricia Vílchez Obando
Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación
Asamblea Legislativa
comision-economicos-v@asamblea.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS
PEREIRA
JIMENEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por
JUAN CARLOS PEREIRA
JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.05.05 11:55:31
-06'00'

Asunto: Emisión de criterio al texto sustitutivo del Proyecto denominado "LEY DE REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA". Expediente Legislativa N° 23771

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes de la República sobre el Proyecto de Ley denominado "**LEY DE REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN COSTA RICA**", expediente legislativo N° 23.771 y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección de Gobernanza Pública, se procede a presentar las siguientes observaciones:

1. Resumen Ejecutivo

El texto sustitutivo al proyecto de ley en análisis, es el resultado del dictamen afirmativo de mayoría emitido el 12 de setiembre del 2024. En el Capítulo I se indican las "Disposiciones Generales", desarrollando también temas de rectoría, investigación, desarrollo, impacto a los derechos humanos, evaluación y actualización.

El artículo 2 plantea la declaratoria de interés público sobre el uso de la Inteligencia Artificial (IA) dirigido al bienestar de la población, reconociendo el valor que la herramienta para el desempeño y desarrollo de actividades y servicios, de ahí que, además la declaración establece un marco de alianzas público-privadas, fomentando un ecosistema que incentive la innovación y el uso de la IA, siempre dirigido al desarrollo sostenible y bienestar común.

El texto establece además 7 derechos fundamentales y 10 principios éticos para la implementación del uso de la IA. Delega en el MICITT la rectoría de la materia, quien será el encargado de emitir políticas públicas, planes y guías en materia de IA en Costa Rica, encargando el registro, supervisión y auditoría de los sistemas.

El proyecto propone evaluar el impacto previo para los sistemas de IA con alto riesgo, y los sistemas deberán implementar medidas tendentes a prevenir la discriminación.

Aunado a ello, se plantea la supervisión humana mediante criterios técnicos y profesionales de la IA y se plasma un artículo con respecto al tema de protección de datos personales, haciendo referencia al cumplimiento de lo establecido en la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales y los instrumentos internacionales suscritos por Costa Rica en la materia.

Asimismo, en su ámbito de aplicación, el proyecto establece que los sistemas de IA deberán tomar en consideración el ordenamiento jurídico vigente de 7 aspectos. Plantea además que, en el tema de sanciones, los daños o perjuicios deberán valorarse conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

El proyecto establece, además, 4 tipos de riesgo con respecto a las prácticas de la IA que sean una amenaza para los derechos fundamentales.

En el mismo apartado de Disposiciones Generales, se plantea la obligatoriedad a los desarrolladores y usuarios de los sistemas de AI, a realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos antes de su implementación que permitan identificar eventuales riesgos y efectos negativos a los derechos de las personas, los cuales deben ser presentados al MICITT.

Los 3 últimos artículos del proyecto indican que el MICITT deberá promover la capacitación y concienciación del tema de Inteligencia Artificial, indicando además que, la implementación progresiva atenderá a vigencia de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial que será elaborada por el ente rector. De igual forma, plantea que le corresponde al ente rector la promoción del desarrollo de las capacidades técnicas y profesionales en el tema mediante programas de formación y actualización continua, fomentando la investigación y el desarrollo tecnológico y la innovación. Finalmente, se indica que la ley se evaluará periódicamente y de realizarse modificaciones, estas deberán ser de consulta previa de la SUTEL, siendo que, si el MICITT se aparta del criterio de la Superintendencia deberán justificar las razones de orden público o interés nacional.

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República.

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Análisis del contenido del proyecto.

En la justificación del proyecto de ley se indicó que:

"La propuesta de ley que se presenta a continuación fue desarrollada con la asistencia del ChatGPT-4, bajo el siguiente PROMT secuencial:

"Piensa como abogado y asesor legislativo, utiliza vocabulario técnico y genera una propuesta de ley para regular la inteligencia artificial, teniendo en cuenta la Constitución Política de 1949 de Costa Rica, pregunta cualquier cosa donde tenga duda."

Se pretende poner el tema a discusión y determinar la necesidad o no de regular el tema y cómo hacerlo teniendo a la persona como eje central de la discusión. Los aspectos generados con la asistencia ChatGPT'4 no fueron alterados, teniendo claro que los diputados en la Comisión que corresponda tendrán la oportunidad de traer expertos, realizar consultas y enriquecer el proyecto con las pocas experiencias internacionales que existen."

Si bien las y los diputados proponentes utilizaron un programa de IA para crear la propuesta a partir de la justificación plasmada, los alcances de lo creado, debe ser de minuciosa revisión por parte de la Comisión que se encuentra analizando la propuesta, aunado a los insumos de las instituciones que han sido consultadas.

Sobre el particular, el texto sustitutivo al proyecto de ley en análisis, es el resultado del dictamen afirmativo de mayoría emitido el 12 de setiembre del 2024. En el capítulo se indican las "Disposiciones Generales"; sin embargo, a lo largo de 18 artículos, se desarrollan las disposiciones generales, pero también temas de rectoría, investigación, desarrollo, impacto a los derechos humanos, evaluación y actualización.

Lo anterior se sugiere que se analice adecuadamente, siendo que, de la lectura al proyecto, no se trata solo de disposiciones generales, sino que debería desarrollar temas de forma más ordenada y separada por capítulos dependiendo de los temas a desarrollar.

En este sentido, el artículo 1, con respecto al objeto de la ley se encuentra dirigido a tutelar, tanto el desarrollo como la implementación y uso ético seguro y sostenible de la IA en el país, poniendo por delante a la persona humana, su protección, dignidad y derechos en un lugar preponderante, al indicar que, el uso sea en beneficio de la humanidad y evitando cualquier daño.

Sobre el particular, este Órgano Defensor considera de imperante necesidad que, a la protección y promoción de la dignidad y los derechos individuales señalado en el artículo, se incorpore además la democracia y el Estado de Derecho como fundamento primordial del sistema democrático establecido en Costa Rica.

Por su parte, en el artículo 3 de dicho proyecto, se establecen 18 definiciones atinentes al tema dirigido, no solo a la conceptualización de la IA, sino además términos referentes al riesgo, desarrollo, responsabilidad y sistemas. Sobre el particular, con el fin de precisar su definición, se considera importante revisar el orden, siendo que debería ser alfabético.

Asimismo, los conceptos señalados en el artículo tales como el de Inteligencia Artificial, Alto Riesgo, Algoritmos, Sistema de Inteligencia Artificial, deben ser de revisión en cuanto al desarrollo conceptual.

El artículo 4 desarrolla los derechos fundamentales de la dignidad humana, los derechos a la privacidad, no discriminación, libertad de expresión, igualdad, transparencia y rendición de cuentas, y seguridad y protección.

En este sentido, al igual que el artículo anterior, para mejor comprensión, la Defensoría de los Habitantes considera que debería ordenarse de forma alfabética.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes considera necesario la incorporación del tema de Seguridad Nacional, el cual no se menciona en todo el proyecto.

Sobre el particular, existen sendos instrumentos internacionales que tutelan los derechos humanos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los distintos instrumentos y mecanismos de protección para las mujeres, a la protección de datos personales y el amplio abanico que se han generado sobre la protección de los derechos humanos de las distintas poblaciones. Asimismo, indirectamente, el tema de la IA se encuentra incorporado en distintos temas, como el progreso científico, el desarrollo tecnológico, la incorporación de los ODS para el cumplimiento de los instrumentos internacionales.

Los alcances de estos instrumentos deben ser analizados con detalles al incorporar el tema de derechos humanos, siendo que, incluso existen amplios debates acerca de la necesidad de reconocer a la IA como un derecho humano, siempre dirigido al acceso justo, eficiente, necesario y oportuno de las personas a dicha tecnología.

Tomando en cuenta lo anterior y el desarrollo futuro del tema, la Defensoría de los Habitantes considera de imperante necesidad, incorporar una última observación en un inciso g) que señale que, la implementación de la Inteligencia Artificial, no solo respete y proteja los derechos señalados en el artículo, sino, además, cualquier otro derecho humano que pudiera verse afectado por la acción, desarrollo, implementación y uso de la inteligencia artificial.

Asimismo, en el desarrollo, uso e implementación de la IA, es fundamental la incorporación **del enfoque basado en derechos humanos** lo cual es de primera necesidad para con ello evitar desigualdades y cualquier tipo de práctica discriminatoria para lograr una mejor visión del desarrollo. Sobre el particular, es de suma importancia acotar lo siguiente:

"En el enfoque basado en derechos, como sostiene Abramovich, se considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer

efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados sobre derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y ante las obligaciones se requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.”¹

Existe un compromiso por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas de incorporar el enfoque de los derechos humanos, lo cual genera obligaciones de **respetar, proteger y cumplir**. Una mejora sustancial en las condiciones de sus habitantes no puede lograrse sin una adecuada articulación de las administraciones en cumplimiento de los compromisos Estado de incorporar el enfoque de derechos humanos dentro de su actuar.

Con respecto al artículo 5, este plantea los principios éticos de equidad, responsabilidad, transparencia, privacidad y protección de datos, seguridad, dignidad humana, confiabilidad, derechos humanos y libertades individuales, fomento a la innovación responsable, beneficio social.

Sobre el particular, al igual que los dos artículos anteriores, para una consulta más expedita, es necesario que los principios cuenten con un orden alfabético. A pesar de ello, es necesario observar que, el artículo 5, tiende a incorporar información que se refiere más a derechos que a principios éticos. Este es un punto que debe ser de revisión, como los indicados en el párrafo anterior y que además se repiten en el artículo en el que se establecen los derechos humanos.

Asimismo, sería importante que la Comisión analizara el documento elaborado por la UNESCO en el 2021 denominado “Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial” que analiza, como instrumento jurídico, el impacto de la IA en los distintos campos y la necesidad de tutelar el tema.

En cuanto a los alcances de la intervención del MICITT, la Defensoría de los Habitantes deja plasmada la necesidad de una exhaustiva revisión, siendo que el artículo 6 que desarrolla el tema de la supervisión y auditoría, entrega la rectoría al MICITT, pero además amplias potestades, no solo de registro y supervisión, sino también de auditoría, indicando al igual que el artículo 18, en cuanto al tema de fiscalización que, si bien se presenta a la SUTEL o requiere de esta un criterio técnico, pero se aparta del criterio de la Superintendencia debe justificar las razones de orden público o interés nacional, no obstante, se entrega amplias potestades de decisión, incluso por sobre la Superintendencia, permitiéndole al Ministerio, apartarse de cualquier criterio de la SUTEL con una justificación.

Este punto es de importante análisis, siendo que contraviene, no solo las potestades del Ministerio con respecto a la finalidad de fiscalización que tiene la SUTEL. Asimismo, además del registro, supervisión y auditoría, también se delega en el Ministerio la promoción y concienciación del tema de la IA.

Aunado a lo anterior, se delega también la implementación progresiva del tema a partir de la entrada en vigencia de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.

Sobre el particular, la Defensoría de los Habitantes considera que la implementación progresiva de la IA trasciende la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial y se delega en el Ministerio la promoción

¹ Abramovich Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2006, pág. 36.

de las capacidades técnicas y profesionales, los programas de formación y actualización, fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

Sobre lo señalado, la Defensoría de los Habitantes considera que las potestades son excesivamente amplias, sin observar un contrapeso sobre las decisiones que se tomarán desde el seno del Ministerio como administración activa; por un lado, acerca del hecho de que el Ministerio pueda apartarse del criterio de la SUTEL con solo una justificación y prevalezca el criterio de la administración activa por sobre el de la Superintendencia, y por otra parte, se considera además que el Ministerio carece de la capacidad técnica, material y jurídica para lograr una sana, eficiente y efectiva toma de decisiones e implementación, desarrollo, capacitación, concienciación, la promoción y evaluación periódica del tema en todo el país.

Asimismo, no está clara la incorporación de la SUTEL, salvo por la obvia fiscalización de las telecomunicaciones. Este es un punto de fundamental importancia a valorar.

De igual forma, si bien el proyecto de ley menciona en su artículo 10 el cumplimiento de lo señalado en la Ley 8968, lo cierto es que no incorpora los alcances de la intervención de la PRODHAB en cuanto a los alcances de su competencia. Este punto es medular que sea desarrollado, con el fin de no crear interpretaciones erróneas con respecto a la aplicación de ambas normas.

Lo mencionado en los párrafos anteriores, podría generar roces de inconstitucionalidad, razón por la cual la Defensoría de los Habitantes respetuosamente sugiere que en el trámite de dicha iniciativa de ley, se realice un análisis jurídico más profundo acerca de los alcances, las potestades y responsabilidades y procedencia del Ministerio, la SUTEL y la PRODHAB si así deben ser incorporados.

El Artículo 11 se denomina ámbitos de aplicación, en el cual se menciona que, se debe tomar en consideración el ordenamiento jurídico vigente y aspectos de los distintos sectores, sea financiero, salud, transporte y movilidad, educación, justicia, sector público, productivo y telecomunicaciones. No obstante, el proyecto requiere además la incorporación de la sociedad civil, empresas y academia; por lo que, la Defensoría de los Habitantes observa la necesidad de incorporar el desarrollo de la consulta pública de todas las partes interesadas que tengan que ver con los temas de inteligencia artificial.

En cuanto al tema de los riesgos, sería oportuno desarrollarlos de mejor forma, no sólo ser mencionados, sino verificar los alcances y eventuales vulnerabilidades para las personas.

En el artículo 14, se indica que los desarrolladores y usuarios de los sistemas de la IA están obligados a elaborar un informe de impacto de los derechos humanos antes de su implementación; sin embargo, no queda claro a qué se refiere con el término de "usuarios", por lo que es importante delimitar y modificar el término de "usuarios" por otro más acorde con lo que pretende el artículo.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes observa la necesidad de que se incorpore la posibilidad de realizar convenios internacionales de cooperación de educación e intercambio de información.

No se observa mención al tema de educación de la IA, ni un desarrollo de acciones que permitan una eliminación del cierre de la brecha digital.

La Defensoría de los Habitantes considera que el proyecto tiene una serie de deficiencias y, si bien el uso de la herramienta ChatGPT-4 pretendía montar una base para el proyecto, lo cierto es que, esta norma es de alta importancia para el presente y el futuro del desarrollo de la Inteligencia Artificial por lo que, además de los criterios que puedan emitir las instituciones consultadas, lo cierto es que el proyecto debe ser mejorado y ampliado en su totalidad.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes expresa su **conformidad parcial** y remite los resultados de su criterio sobre la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece la deferencia consultiva.