

San José, martes 27 de enero de 2026
OFICIO N° 00902-2026-DHR

Para: Sr. Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación
Asamblea Legislativa
area-comisiones-v@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.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: 2026.01.27 13:42:28 -06'00'

Asunto: Criterio al proyecto de Ley para la implementación de sistemas de Inteligencia Artificial (IA).
Expediente Legislativo N° 24484.

Estimado Señor:

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 para la implementación de sistemas de Inteligencia Artificial (IA), expediente legislativo N° 24484, y de acuerdo con el estudio realizado por el Instituto de Educación en Derechos Humanos de esta Institución, se procede a presentar las siguientes observaciones:

Resumen Ejecutivo

El proyecto de ley establece un marco general para la gobernanza de los sistemas de inteligencia artificial en Costa Rica, declarando la norma de orden público y aplicable a quienes desarrollen, operen o suministren sistemas o modelos de inteligencia artificial, con efectos relevantes en el país. Incorpora un grupo de principios rectores tales como el de dignidad humana y respeto a los derechos humanos, equidad, no discriminación, responsabilidad, transparencia, supervisión humana, sostenibilidad, entre otros, y un enfoque explícito basado en el riesgo, de modo que los sistemas de alto riesgo queden sujetos a evaluación y autorización previa.

El texto sustitutivo que se nos consulta, corrige debilidades de la versión original al establecer al MICITT como órgano rector, prever coordinación con otras autoridades y crear un régimen sancionatorio gradual con multas y medidas correctivas (incluida la suspensión temporal de sistemas), así como habilitar la cooperación internacional. Asimismo, es de especial importancia la introducción

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

que se hace de la obligación de evaluaciones de impacto para sistemas de alto riesgo y de documentación técnica para fines de supervisión, alineándose en buena medida con los estándares internacionales recientes (ONU, UNESCO, Consejo de Europa, AI Act). En conjunto, el texto representa un avance significativo y una base razonable para una futura ley de IA, aunque aún depende fuertemente del desarrollo reglamentario para definir elementos sustantivos.

La Defensoría de los Habitantes de la República recomienda reforzar la protección efectiva de los derechos humanos y reducir la excesiva delegación a la regulación reglamentaria. Se propone que la ley defina en el propio texto las categorías básicas de riesgo (inaceptable, alto, limitado, mínimo) y establezca una lista mínima de áreas de alto impacto —educación, salud, protección social, empleo, justicia, seguridad, migración, servicios esenciales, entre otros— sometidas obligatoriamente a evaluaciones de impacto en derechos humanos con contenido mínimo definido por ley.

Asimismo, se sugiere ampliar y precisar las prácticas prohibidas, incluyendo expresamente la vigilancia biométrica masiva en tiempo real y la clasificación biométrica por atributos sensibles, así como aprobar un artículo específico sobre identificación biométrica con límites claros, garantías reforzadas y uso solo en supuestos excepcionales bajo control judicial estricto.

Por otra parte, se recomienda incorporar un enfoque interseccional explícito (mujeres, personas LGBTIQ+, personas migrantes y refugiadas, pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes, personas adultas mayores, entre otros), así como crear un sistema o consejo nacional de gobernanza de la IA con participación de autoridades técnicas, reguladores y como instancia consultiva en materia de derechos humanos e IA acudir a la Defensoría de los Habitantes como Institución Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, se plantea desarrollar en la ley mecanismos básicos de participación pública y de transparencia sobre evaluaciones de impacto, así como obligaciones concretas en materia de sostenibilidad ambiental y huella energética de la IA, de modo que Costa Rica consolide una regulación que esté a la altura de su tradición en derechos humanos, transparencia y Estado democrático de derecho.

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.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

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.

Marco normativo relevante a nivel internacional

a) La Resolución 78/265 de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 21 de marzo del 2024, establece un marco político global para la IA, con tres ideas centrales:

- Los Estados deben garantizar que los sistemas de IA sean seguros, protegidos y confiables, en consonancia con el derecho internacional y los derechos humanos.
- Deben desarrollar marcos regulatorios y de gobernanza que incluyan gestión de riesgos, transparencia, rendición de cuentas y supervisión.
- Deben evitar que la IA amplíe brechas y desigualdades, promoviendo inclusión, equidad y transferencia de capacidades.

b) La Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la IA del 23 del noviembre del 2021, es el primer estándar global en ética de la IA, aplicable a 194 Estados miembros, entre ellos Costa Rica. Se establece en la misma como piedra angular la protección de los Derechos Humanos, la dignidad y sostenibilidad ambiental. Asimismo, desarrolla los principios de transparencia, equidad, no discriminación, inclusión, responsabilidad y supervisión humana significativa, que deben guiar el uso de la IA.

Asimismo, se recomienda expresamente la realización de evaluaciones de impacto en derechos humanos (HRIA), auditorías independientes, así como el establecimiento de mecanismos de reparación y marcos de gobernanza incluyentes.

c) El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre IA, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho (CETS 225), adoptado en 2024, es el primer tratado vinculante sobre IA. Conviene señalar que Costa Rica participó como observadora del proceso como Estado no miembro. Este instrumento llama la atención a los Estados de asegurar que las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de IA sean plenamente consistentes con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.

Asimismo, se exige a los Estados la adopción de medidas graduadas y diferenciadas según el nivel y probabilidad de riesgo para esos valores, incluyendo documentación, gestión de riesgos, pruebas, supervisión y mitigación.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

- d) El Reglamento de la IA de la Unión Europea (AI Act), mismo que adopta un enfoque basado en el riesgo: prohíbe ciertas prácticas de riesgo inaceptable (crédito social estatal, explotación de vulnerabilidades, formas graves de manipulación, determinadas prácticas de vigilancia y clasificación biométrica, entre otras). Define sistemas de alto riesgo, sujetos a estrictas obligaciones de gestión de riesgos, gobernanza de datos, documentación, supervisión humana, ciberseguridad y monitoreo posterior al despliegue.

Asimismo, impone obligaciones específicas a modelos de propósito general y prevé un régimen de sanciones significativo.

Conviene indicar que, aunque Costa Rica no está jurídicamente obligada por el AI Act, este se ha convertido en el referente comparado de regulación integral de la IA.

Marco Normativo a nivel nacional

La siguiente normativa nacional, así como Políticas Públicas son atinentes a lo analizado en el proyecto de ley:

- Constitución Política de Costa Rica: artículos 24, 30, 11, 33, 39, 41, 50.
- Ley 8968, Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, y su Reglamento.
- Ley Marco de Acceso a la Información Pública, N° 10554.
- Decreto Ejecutivo 40199-MP "Apertura de Datos Públicos" y su desarrollo (Decreto 40200-MP-MEIC-MC, directrices y guía nacional de datos abiertos).
- Ley 8454, Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.
- Ley 9048 (reforma del Código Penal en materia de delitos informáticos y conexos).
- Estrategia de Transformación Digital 2023-2027.
- Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) 2024-2027.

Análisis del contenido del Proyecto de ley

a) Sobre el Ámbito de aplicación

El artículo 1 del texto sustitutivo establece que la ley es de orden público y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional, y precisa la aplicación a personas extranjeras cuando desarrollen, operen, suministren o pongan sistemas de IA en Costa Rica o cuando sus actividades produzcan efectos relevantes en el país, indicando que esta aplicación extraterritorial será interpretada restrictivamente.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Este replanteamiento del artículo en el texto sustitutivo corrige la extraterritorialidad desproporcionada de la versión original y se acerca a la lógica de “criterio de efectos” usada en el AI Act y otros marcos comparados.

Desde un punto de vista de derechos humanos es un avance, pues focaliza el ámbito en aquellas actividades que inciden efectivamente en derechos dentro de Costa Rica.

No obstante, se recomienda explicitar que la ley se orienta, con especial énfasis, a las actividades de IA del sector público y de servicios que impactan derechos fundamentales, aunque pueda ser de aplicación más amplia.

Asimismo, se recomienda aclarar que la extraterritorialidad se aplicará priorizando supuestos de impacto significativo en derechos humanos, evitando interpretaciones expansivas.

b) Sobre Principios rectores

El nuevo artículo 2 del texto, incorpora un conjunto robusto de principios: dignidad humana y derechos humanos; equidad, no discriminación e inclusión; neutralidad tecnológica; protección de la intimidad y datos personales; responsabilidad y rendición de cuentas; seguridad, robustez y resiliencia; sostenibilidad y beneficio público; supervisión humana, impugnación y reparación; transparencia y comprensión del funcionamiento.

Ello supone un salto cualitativo respecto de la versión anterior y alinea la ley con los valores centrales de la Recomendación de la UNESCO y del Convenio del Consejo de Europa (dignidad, derechos humanos, transparencia, responsabilidad, supervisión humana, sostenibilidad).

Sin embargo, estos principios siguen siendo programáticos: la ley enuncia que “deberán tomarse en cuenta” sin traducirlos siempre en obligaciones específicas, procedimientos y consecuencias.

Se recomienda en ese sentido, incorporar en la propia ley, no solo en el reglamento, ciertas obligaciones mínimas directamente vinculadas a estos principios (por ejemplo, evaluación de impacto en derechos humanos para sistemas de alto riesgo, obligación de supervisión humana efectiva, deber de mitigar sesgos discriminatorios).

c) Sobre el enfoque regulatorio basado en el riesgo

El artículo 3 del texto sustitutivo introduce explícitamente un enfoque regulatorio basado en el riesgo y en la proporcionalidad, estableciendo que las obligaciones y controles serán más exigentes cuanto mayor sea el riesgo material o para derechos fundamentales, y remitiendo al reglamento la definición de categorías de riesgo y requisitos técnicos y administrativos, tomando en cuenta estándares internacionales.

Este cambio coloca a Costa Rica en línea con el paradigma internacional dominante, que es la regulación graduada según el riesgo (CoE, AI Act).

No obstante, el artículo delega íntegramente en el reglamento la determinación de categorías de riesgo y no fija, al menos, una arquitectura básica en la ley (por ejemplo, categorías de riesgo inaceptable, alto, limitado, mínimo, y criterios generales).

Desde un enfoque de derechos humanos, la determinación de las categorías de riesgo y de sus consecuencias mínimas debería tener un anclaje legal más claro y no quedar enteramente al desarrollo reglamentario.

d) Derechos de las personas y colectivos frente a la IA

El artículo 4 reconoce expresamente un conjunto de derechos tales como la información previa y comprensible; la protección de datos personales; la determinación humana en decisiones que afecten derechos según el nivel de riesgo; la no discriminación por decisiones automatizadas; la impugnación, reparación y explicación adecuada de decisiones automatizadas; y la protección especial de niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad.

Si bien es cierto, este reconocimiento de derechos se acerca de manera importante a los estándares de UNESCO, Consejo de Europa y AI Act, que enfatizan el derecho a saber, a la explicación, a la revisión humana y a no ser discriminado por sistemas de IA, aún se observan vacíos importantes que conviene atender, entre ellos la no precisión de la ley sobre cómo las personas afectadas pueden ejercer estos derechos (ante qué órgano, con qué plazos, qué tipo de recurso).

Asimismo, el enfoque de vulnerabilidad se limita a niñez, adolescencia y discapacidad, sin mencionar de forma explícita a otros colectivos en situación de especial riesgo de discriminación algorítmica tales como las mujeres, las personas LGBTIQ+, personas migrantes y refugiadas, pueblos indígenas, personas adultas mayores, personas afrodescendientes entre otros. Conviene entonces ampliar este enfoque a todas las poblaciones vulnerabilizadas.

e) Sobre las Definiciones

El artículo 5 del texto sustitutivo introduce un glosario que incluye definiciones sobre los sistemas de IA, modelo de IA, proveedor/desarrollador, encargado de despliegue u operador, datos de entrenamiento, IA generativa, sistema de alto riesgo, identificación biométrica en tiempo real y falsificación profunda (deepfake), entre otros.

Al respecto, estas definiciones son sustancialmente consistentes con la definición de sistema de IA del AI Act y con la terminología utilizada en instrumentos del Consejo de Europa. Se recomienda incorporar la definición de sesgo algorítmico discriminatorio.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

f) Sobre las Áreas de impacto primario, evaluación previa y autorizaciones

Los artículos 6 y 7 establecen la noción de “áreas de impacto primario”, entendidas como aquellas en que el uso de IA puede causar afectaciones significativas a derechos fundamentales, indicando que la lista será precisada por el reglamento mediante criterios basados en riesgo.

Asimismo, se indica que solo los sistemas calificados como de alto riesgo estarán sujetos a evaluación y autorización previa, mientras que los de menor riesgo tendrán obligaciones de transparencia y buenas prácticas proporcionadas.

Esta labor de generar un procedimiento de evaluación se le atribuye al reglamento, mismo donde se debe definir un procedimiento de evaluación para sistemas de alto riesgo que incluirá, entre otros, evaluación de impacto en derechos fundamentales, medidas de mitigación, pruebas de conformidad, auditorías independientes, requisitos de seguridad y supervisión humana efectiva.

Si bien es cierto, este diseño representa un avance significativo, en tanto introduce una evaluación ex ante de impacto en derechos fundamentales (HRIA) para sistemas de alto riesgo, alineada con las recomendaciones de UNESCO y el Convenio del Consejo de Europa, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que la ley no enumera las áreas que, por su propia naturaleza, deberían considerarse de alto riesgo (educación, salud, protección social, empleo, justicia, seguridad, migración, acceso a servicios esenciales, etc.), dejando la totalidad de esta definición al reglamento.

No se establece entonces en la ley un contenido mínimo de la evaluación de impacto en derechos humanos, que garantice su calidad y comparabilidad. Se recomienda entonces revisar este artículo y establecer ese contenido mínimo.

g) Sobre Prohibiciones y transparencia

El artículo 8 del texto sustitutivo prohíbe los sistemas de clasificación o puntaje social por parte del Estado; los usos determinados manipulativos dirigidos a explotar vulnerabilidades de personas o colectivos y la automatización exclusiva de decisiones judiciales sin intervención humana efectiva.

El artículo 9 introduce obligaciones de documentación y transparencia, particularmente para sistemas de impacto relevante o alto riesgo, exigiendo la puesta a disposición de documentación técnica, respetando secretos comerciales y derechos de propiedad intelectual.

A pesar de los avances normativos señalados, para la Defensoría de los Habitantes existen los siguientes vacíos que se sugiere atender:

- No se prohíben expresamente ciertas prácticas de vigilancia biométrica masiva en tiempo real, ni la clasificación biométrica para inferir atributos sensibles (origen étnico, orientación

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

sexual, creencias, etc.), que sí han sido objeto de atención en la regulación y debate europeos.

- El deber de transparencia respecto de contenidos sintéticos (deepfakes) y de interacción con sistemas de IA podría precisarse más, particularmente en lo relativo al etiquetado claro de contenidos generados por IA en contextos con impacto democrático o de derechos.

h) Sobre la Gobernanza institucional y coordinación

El artículo 10 del texto sujeto del presente análisis, corrige el problema de la versión original que asignaba funciones a una “Dirección” inexistente y establece al MICITT como órgano rector en materia de IA, con facultades para coordinar la política pública, emitir directrices y evaluar sistemas de alto riesgo.

Asimismo, prevé coordinación con otras instituciones clave (PRODHAB, reguladores sectoriales, entre otros), lo cual se desprende del diseño de articulación previsto en los capítulos de evaluación, sanciones y cooperación.

Esto supone un avance importante en términos de la gobernanza del tema. Ahora bien, desde un enfoque basado en derechos humanos, se identifica la ausencia de un órgano colegiado o sistema nacional de gobernanza de la IA que integre, de forma estable, a autoridades de protección de datos, reguladores sectoriales, entes de control, academia, sociedad civil, para abordar de manera estructural los impactos de la IA en derechos humanos.

i) Sobre el Financiamiento

El artículo 11 del texto sustitutivo vincula la ejecución de la ley al programa presupuestario 893-00 del MICITT y a otras partidas, sujetas a las reglas del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.

Aunque esto mejora la versión anterior —que era meramente declarativa—, sigue existiendo el riesgo de la insuficiencia de recursos para cumplir las nuevas funciones de evaluación, supervisión, auditoría y sanción que la ley atribuye al órgano rector.

La experiencia comparada muestra que los marcos regulatorios de IA requieren capacidades técnicas, humanas y presupuestarias especializadas, sin las cuales las garantías en el papel no se traducen en protección efectiva.



j) Sobre el Régimen sancionatorio y medidas correctivas

En el texto sustitutivo se introduce un régimen sancionatorio específico, artículos del 12 al 15, con infracciones establecidas como muy graves, graves y leves; remitiendo al reglamento la concreción de conductas. Se establecen multas graduadas entre uno y quince salarios base, según la gravedad.

Asimismo, se prevé medidas correctivas como la prohibición temporal de la operación del sistema, la obligación de adoptar y ejecutar planes de remediación y auditorías independientes, y la notificación a las personas afectadas, asegurando la continuidad de servicios esenciales.

Al respecto, se considera que conviene reforzar el tema de la reparación de daños causados a las personas y hacer efectivo el principio de no repetición, lo cual no se establece expresamente.

Vacíos y desafíos pendientes desde un enfoque basado en derechos humanos

Pese a las mejoras incluidas en el texto sustitutivo, subsisten desafíos relevantes que la Defensoría de los Habitantes se permite enlistar:

- Delegación excesiva al reglamento: Desde una perspectiva de derechos humanos, lo esencial de las garantías debería quedar fijado a nivel de ley.
- Vacío en regulación específica de biometría e identificación remota.
- Prohibiciones aún incompletas al no incorporar ciertos usos de IA identificados como especialmente peligrosos en el AI Act (p. ej. scraping masivo para bases de datos faciales, algunas formas de perfilamiento predictivo en seguridad pública, clasificación biométrica por atributos sensibles).
- Participación pública y supervisión independiente: No se prevén mecanismos de participación ciudadana en decisiones sobre despliegue de sistemas de alto riesgo.
- Enfoque interseccional limitado: Aunque se reconoce protección especial para la niñez y personas con discapacidad, se omite una referencia explícita a otros colectivos en situación de particular vulnerabilidad frente a la IA (mujeres, personas LGBTIQ+, personas migrantes y refugiadas, pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes, personas adultas mayores, entre otros).
- Dimensión ambiental y de sostenibilidad: La sostenibilidad se menciona como principio, pero no se traduce en obligaciones concretas (por ejemplo, evaluar impacto ambiental de infraestructuras de IA, consumo energético y huella de carbono), en concordancia con instrumentos como la Recomendación de la UNESCO.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Conclusiones

El texto sustitutivo del proyecto de ley 24.484 constituye un avance significativo respecto de la versión original: corrige aspectos de técnica legislativa, introduce un enfoque explícito basado en riesgos, moderniza las definiciones, incorpora un catálogo relevante de derechos, establece un régimen sancionatorio, medidas correctivas, asimismo, mejora sustancialmente el diseño institucional y la coordinación interinstitucional.

Desde el enfoque de derechos humanos, se sugiere la posibilidad de incorporar en el texto las mejoras señaladas, pues ello podría dejar sin regulación suficiente prácticas de IA especialmente riesgosas y depender excesivamente de la futura reglamentación para aspectos sustantivos de protección de derechos.

Recomendaciones

Respetuosamente se sugiere a las señoras y señores diputados lo siguiente:

- Incorporar las reformas propuestas en este criterio, particularmente lo indicado para los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 y en un nuevo artículo sobre biometría, así como en la parte relativa a gobernanza y participación;
- Considerar la creación de un Sistema Nacional de Gobernanza de la IA que permita una articulación estable entre el MICITT, las autoridades regulatorias y las diferentes instancias de protección de derechos.

Con las modificaciones sugeridas, Costa Rica podría contar con una ley de IA que garantice la protección de los derechos y la transparencia, incorporando altos estándares normativos en la materia; de manera que la adopción de estas tecnologías, contribuya al bienestar de las personas y al fortalecimiento de la democracia, previniendo nuevas formas de exclusión, discriminación o vigilancia desproporcionada.

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

cc. archivo

