

N.º 5647-E8-2025.-TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las once horas con cuarenta y cinco minutos del dos de setiembre de dos mil veinticinco.

Criterio sobre la equivalencia funcional y jurídica entre la cédula de identidad física y la Identidad Digital Costarricense (IDC).

RESULTANDO

1.- La señora Viviana Alfaro Vargas, jefa *a.i.* de la Oficina de Proyectos Tecnológicos, en oficio n.º PTE-063-2025 del 12 de agosto de 2025 (recibido en la Secretaría del Despacho el día siguiente), solicitó a este Tribunal valorar si, con ocasión del proyecto “Identidad Digital Costarricense”, debería extenderse la interpretación realizada en la resolución n.º 2357-E8-2015 de las 11:35 horas del 25 de mayo de 2015. En concreto, se pide analizar si se debe entender que, como ocurre con el Sistema de Verificación de Identidad (VID), la presentación de la Identidad Digital equivale a la presentación de la cédula de identidad física (folio 1).

2.- En el procedimiento se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada **Zamora Chavarría**; y,

CONSIDERANDO

I.- Sobre la facultad interpretativa del Tribunal Supremo de Elecciones. El constituyente originario, en el artículo 102.3 del texto político fundamental, estableció que una de las atribuciones de este Tribunal es la de interpretar, *de forma exclusiva y obligatoria*, las normas constitucionales y legales referentes a la materia electoral. Esa previsión se complementa con los numerales 12 c) y 3 del Código Electoral.

La interpretación es un proceso según el cual el órgano legitimado establece el sentido de una determinada regla cuya formulación resulta vaga o ambigua; también, es un mecanismo para ahorrar la pauta jurídica positivizada a una realidad social cambiante. Si no se contara con esa atribución, las normas, que por definición tienen

una vocación de permanencia en el tiempo, serían susceptibles de quedar -en el corto plazo- obsoletas.

Sobre esa base, desde la resolución n.º 1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999, este Pleno ha precisado que esos ejercicios hermenéuticos resultan procedentes cuando se perciba que las previsiones normativas deben ser releídas para lograr una aplicación práctica de sus principios. Pueden darse cambios sociojurídicos y tecnológicos que, de no ser tomados en consideración, lleven a que las pautas vigentes no tengan los efectos prácticos esperados.

El Registro Civil -por mandato constitucional- tiene el deber de identificar a las personas ciudadanas, para lo cual recaba sus datos y emite la cédula de identidad; ese documento, además, posibilita la participación política: es obligatorio presentarlo para poder emitir el voto (artículo 95 inciso a. de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil). Sin embargo, la referida identificación no solo tiene relevancia electoral, en tanto también se exige su presentación para realizar actos y negocios jurídicos en los que se requiere comprobar la identidad de las personas.

Los avances tecnológicos han propiciado variaciones importantes en las formas por intermedio de las cuales se puede identificar –de manera confiable y segura– a una persona; en consecuencia, corresponde interpretar los numerales 104 inciso 3) de la Constitución Política y 93 y 95 de la referida Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (ley n.º 3504), con el fin de asegurar que se cumpla el principio según el cual esta institución debe velar porque se confeccionen las cédulas de identidad utilizando “*las técnicas más avanzadas y seguras para la identificación personal*” (ordinal 93 del citado cuerpo normativo).

II.- Sobre el fondo. El principal antecedente de la cédula de identidad surge hace una centuria. En 1925, durante el segundo mandato del entonces Presidente Ricardo

Jiménez Oreamuno, aparece en la legislación el Registro Electoral como entidad encargada de expedir lo que entonces se llamó “cédula personal”, documento que tenían que portar las personas electoras para poder sufragar; sin embargo, esa cédula carecía de elementos de seguridad y de identificación propiamente dichos. Por ejemplo, no contaba con la fotografía ni tampoco con la filiación de las personas, lo cual facilitaba su uso por parte de cualquier individuo: ante la ausencia de características individualizantes que permitieran una verificación fiable, se presumía que, quien portara la cédula, era la persona que decía el documento.

En 1931 se emitió otro tipo cédula, una con carácter tributario para identificar a quienes debían pagar impuestos al Estado. En ese entonces se empieza a gestar la idea de contar con un documento que, además de fines electorales, pudiese ser utilizado para que las personas se identificaran en diversos espacios y ante varias instituciones. No obstante, durante la primera mitad del siglo XX, primó la tesis según la cual la cédula era un documento exclusivamente para votar, sin que su uso se extendiera a otros campos como la celebración de actos sujetos al Derecho Privado (como la suscripción de contratos).

Durante las discusiones de la Asamblea Constituyente de 1949 esa visión se fue ampliando: los representantes acordaron “refundir” los registros Electoral y Civil y, con ello, se creó la base jurídica para dos de las garantías permanentes de sufragio que, justamente, corresponde al Registro Civil asegurar: a) un padrón electoral depurado que se alimenta de las bases de datos de hechos vitales (y otros actos relevantes como las naturalizaciones); y, b) un documento único de identificación de la persona electora.

En una primera etapa de los trabajos constituyentes se propuso que la ley debía desarrollar cómo se ejercería el sufragio, pero que el legislador debía tomar en

consideración -para tales fines- que el voto solo se permitiría previa “*identificación del elector mediante la cédula de identidad con fotografía*” (acta n.º 74 del 24 de mayo de 1949).

Conforme los diputados constituyentes reflexionaron sobre el tema, se decidió además otorgar al Registro Civil la competencia de emitir las cédulas de identidad (ordinal 104.3 de la Norma Suprema), sin mencionar, en el artículo dedicado a ese reparto, el vínculo del documento en comentario con la emisión del sufragio, pero sí tomando en consideración que esa sería la credencial para votar (entre otras, acta n.º 181 del 3 de noviembre de 1949). Esa formulación genérica (y no exclusivamente vinculada al sufragio) permitió que el legislador -en 1952- promulgara la Ley Orgánica del Registro Civil (ley n. 1535), cuerpo normativo en el que se estableció que, en adelante, la cédula de identidad sería el documento oficial de identificación de las personas ciudadanas costarricenses. Esa fue la consecuencia de haber previsto que su presentación era obligatoria para “*Para cualquier diligencia u operación en que sea preciso justificar la identidad de las personas.*” (inciso g. del numeral 64 de la referida ley n.º 1535).

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (ley n.º 3504 de 1965), mantuvo la norma anteriormente citada, al tiempo que amplió la lista de actos y negocios jurídicos que requieren la presentación obligatoria de la cédula de identidad; esa norma es la que se encuentra vigente en nuestro país.

Con el transcurrir del tiempo, la cédula identidad ha ido cambiando en cuanto a sus características, pero también a su seguridad. En un inicio, se trataba de libretas con datos generales de la persona, pero sin elementos individualizantes, de forma tal que su portador podría ser alguien distinto de aquel cuyos datos se consignaban en el documento; luego, se incluyeron la fotografía y la firma como rasgos distintivos de

la persona que permitían verificar la correspondencia de los rasgos del portador con los de quien aparecía en la cédula.

Durante varios años se utilizó una tarjeta emplastificada con datos particulares de la persona ciudadana, tales como su fotografía, su firma, su fecha de nacimiento, el nombre de sus padres, su ocupación u oficio y su dirección. En este formato (así como en la mayoría de las anteriores versiones) las principales características de seguridad eran la firma de las personas funcionarias autorizadas y los sellos de oficina (algunos de ellos blancos).

Un avance cualitativo en la confección de cédulas de identidad, que redundó en más y mejores elementos de seguridad, fue la migración -en 1998- a un modelo de impresión digital por transferencia de color en tarjetas de PVC que, a su vez, permitió la inclusión de medidas de seguridad que dificultaban la adulteración del documento. Sobre esa línea, en 2016 se migró a la impresión láser que, al quemar el policarbonato, graba la tarjeta en sus capas interiores, lo que evita que pueda modificarse la información; además, se incorporaron micro textos, tramas de seguridad, entre otros aspectos para prevenir la falsificación.

Junto con esas mejoras, este Tribunal ha estado comprometido con el desarrollo tecnológico, por lo que en 2015 se aprobó la utilización del Sistema de Verificación de Identidad (VID), forma de identificación que *“permite a su adquirente, previa digitación del número de cédula y la captura de la huella dactilar de su usuario o cliente, el cotejo de esa información con la almacenada en la base de datos de este Tribunal y, en caso de que exista coincidencia, se despliega en la pantalla del dispositivo los datos asociados a esa cédula de identidad y la correspondiente fotografía.”* (resolución n.º 2357-E8-2015 de las 11:35 horas del 25 de mayo de 2015).

Esas particulares del VID llevaron a esta Magistratura Electoral a interpretar que *“El caso es que el desarrollo tecnológico que hemos alcanzado permite que hoy contemos con una cédula que, además de emitirse en el sustrato plástico ordinario, es también accesible en formato digital. El VID es un dispositivo que el Tribunal facilita para que los costarricenses mayores de edad puedan exhibir virtualmente su cédula. Cédula digital que, por presentar la misma información y fotografía del plástico tradicional y por resultar más confiable aún que este, sustituye para todos los efectos legales la presentación del documento físico.”* (pronunciamiento n.º 2357-E8-2015 antes citado).

Como puede observarse, desde hace una década este Pleno reconoció que, como alternativa a la cédula física, es posible la identificación de personas por intermedio de cédula o identidad digital, en tanto ese tipo de mecanismos garantizan una comprobación segura y confiable, máxime cuando, como ocurre con Identidad Digital Costarricense, se utiliza biometría para asegurar que la persona que descargó en su dispositivo móvil el citado certificado digital es quien verdaderamente dice ser. De acuerdo con lo precisado en el precedente reseñado líneas atrás, con el uso de un sistema que parte de la verificación biométrica *“se alcanza de manera más eficiente el fin perseguido por las citadas normas jurídicas, cual es la identificación plena y segura de la persona en toda aquella diligencia u operación en la que sea del caso acreditar su identidad personal, eliminando, mediante esta cédula digital, toda posibilidad de suplantación por falsificación del documento en su formato físico.”*.

El habilitar y legitimar jurídicamente este tipo de formas de identificación permite cumplir con el ya citado mandato legal según el cual este Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil deben aplicar *“las técnicas más avanzadas y seguras*

para la identificación personal” (artículo 93 de la repetidamente citada ley orgánica institucional).

Por tales motivos, se interpretan los numerales 104.3 de la Constitución Política y 93 y 95 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil en el sentido de que la presentación de la Identidad Digital equivale a la presentación de la cédula de identidad física. En otros términos, no podrá exigirse la exhibición de la cédula de identidad, en su formato físico, para acreditar la identidad de una persona si esta presenta su Identidad Digital.

Debe aclararse que la Identidad Digital es un servicio de carácter no esencial, por lo que las cédulas de identidad físicas se seguirán usando en el país y ninguna persona ciudadana se encuentra obligada a adquirir el citado servicio; en ese sentido, ninguna persona o entidad (pública o privada) podrá exigir a una persona ciudadana que utilice la Identidad Digital para identificarse ni podrá negarse a aceptar la cédula física.

Eso sí, las referidas personas y entidades deberán tomar las previsiones del caso para que, en un plazo máximo de seis meses, adecuen sus procedimientos a fin de que, si una persona ciudadana se presenta a hacer un trámite o a requerir un servicio y para ello presenta su Identidad Digital, esta sea aceptada (tómese en consideración que la aplicación de verificación respectiva es de descarga gratuita). En otros términos, transcurrido el referido plazo si una persona se identifica con su Identidad Digital no podrá exigírsele, como documento adicional, la presentación de su cédula física.

III.- Consideración adicional. En el considerando anterior se estableció la equivalencia funcional y jurídica entre la cédula de identidad física y la Identidad Digital

Costarricense; sin embargo, esa forma de identificación digital no podrá utilizarse en las próximas elecciones nacionales de 2026.

Según lo dispone el artículo 169 del Código Electoral, el reglamento que norma el procedimiento de votación debe estar aprobado, al menos, seis meses antes de los respectivos comicios; de hecho, este Pleno, en su sesión n.º 58-2025 del 17 de julio anterior, aprobó la citada reglamentación.

En ese cuerpo normativo se previó que la identificación de las personas electoras se hará únicamente por medio de su cédula de identidad (artículo 29), por lo que, al estarse dentro del semestre previo a las elecciones, tal forma de identificación no puede cambiarse. Tómese en consideración que el legislador fue preciso al indicar que el reglamento de la respectiva votación *“no podrá ser variado en ninguna forma dentro de los seis meses anteriores a la elección”* (artículo 169 del Código Electoral).

POR TANTO

Se interpretan los numerales 104.3 de la Constitución Política y 93 y 95 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil en el sentido de que la presentación de la Identidad Digital equivale a la presentación de la cédula de identidad física. No podrá exigirse la exhibición de la cédula de identidad, en su formato físico, para acreditar la identidad de una persona si esta presenta su Identidad Digital. Las entidades públicas y privadas deberán tomar las previsiones del caso para que, en un plazo máximo de seis meses, adecuen sus procedimientos a fin de que, si una persona ciudadana se presenta a hacer un trámite o a requerir un servicio y para ello presenta su Identidad Digital, esta sea aceptada. Las cédulas de identidad físicas se seguirán usando en el país y ninguna persona ciudadana que encuentra obligada a adquirir la Identidad Digital. La identificación digital no podrá utilizarse en las

próximas elecciones nacionales de 2026, por estarse dentro del plazo en el que no puede variarse el reglamento para la emisión del sufragio en los citados comicios. Notifíquese a la Dirección de Estrategia Tecnológica, al Consejo de Directores, a la jefatura de Proyectos Tecnológicos, a los Supremos Poderes del Estado, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la República, a la Defensoría de los Habitantes, a las instituciones del Poder Ejecutivo y de la Administración Descentralizada, a las empresas del Estado y a los gobiernos locales. En los términos del artículo 12 inciso c) del Código Electoral, publíquese en el Diario Oficial.

Eugenia María Zamora Chavarría

Max Alberto Esquivel Faerron

Zetty María Bou Valverde

Luz de los Ángeles Retana Chinchilla

Héctor Enrique Fernández Masís

ACT.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

La Prosecretaría *del TSE* hace constar que esta resolución se encuentra firmada por las Magistraturas, en físico, en el respectivo expediente.