



Implementación de la Identidad Ciudadana Digital

Dirigido al Ministerio de Ciencia,
Innovación, Tecnología y
Telecomunicaciones, y al Tribunal
Supremo de Elecciones

Informe N.º DFOE-CAP-IAD-00004-2025

¿Qué auditamos?

La gestión estratégica y coordinación, a cargo del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), para la implementación de la Identidad Ciudadana Digital (ICD), que corresponde a un proyecto de la Estrategia de Transformación Digital (ETD) 2023-2027 emitida por dicho Ministerio. Este proyecto busca brindar “una identidad en línea” que permita comprobar la identidad de una persona en entornos digitales de forma rápida y segura, así como realizar trámites y usar servicios desde cualquier lugar, sin tener que ir a oficinas ni recordar contraseñas diferentes. El periodo analizado comprendió del 1 de enero de 2023 al 15 de agosto de 2025. Es importante señalar que esta auditoría no tuvo como objeto de fiscalización el proyecto ejecutado por el TSE para la emisión de la Identidad Digital Costarricense, aunque su referencia es relevante para los fines que persigue la ETD.

Resultados

Brecha estratégica y de coordinación genera un alto riesgo de incumplimiento en la implementación de la Identidad Ciudadana Digital (ICD): el Micitt pretende implementar la ICD mediante un proyecto distinto a cargo del TSE que se centra, a corto plazo, en trámites presenciales, lo que difiere del objetivo de la ICD orientado a trámites digitales. La falta de visión unificada, soluciones de interoperabilidad y coordinación efectiva del Micitt hacia el TSE pone en alto riesgo la implementación de la ICD, la cual a agosto de 2025 presenta un 25% de avance frente al 75% esperado al cierre del año.

Inconsistencias en la planificación y gestión de la información del proyecto por parte del Micitt: se identificaron inconsistencias en la planificación y gestión de la información del proyecto, que afectan su trazabilidad. Estas incluyen contradicciones en el alcance del proyecto, resultados esperados y cronogramas, así como la emisión de informes de avance que no reflejan el cumplimiento real y documentación incompleta de las coordinaciones realizadas.

¿Por qué es importante?

La gestión estratégica y coordinación para la implementación de la Identidad Ciudadana Digital es esencial para que el sector público modernice la gestión y optimice la experiencia de los ciudadanos al acceder a trámites y servicios digitales. Con su implementación, la identidad de cada ciudadano podrá comprobarse en línea, lo que permitirá simplificar trámites y compartir datos de forma segura entre instituciones públicas. Esto reducirá filas, ahorrará desplazamientos y mejorará la rapidez en los servicios. Por lo tanto, este proyecto es clave para acelerar la transformación digital en Costa Rica y fortalecer la relación entre la ciudadanía y el Estado de manera más eficiente y segura.

¿Qué concluimos?

La **gestión estratégica y coordinación por parte del Micitt para la implementación de la ICD no cumple con aspectos significativos** establecidos en el marco normativo y técnico aplicable. Se identificó una desalineación estratégica y rezago significativo lo que genera un alto riesgo de incumplimiento en la implementación de la ICD. Esto ocurre a pesar de contar con el perfil del proyecto y las herramientas para la gestión y seguimiento de la intervención. A su vez, se determinaron contradicciones en los distintos documentos del proyecto elaborados por el Ministerio, así como informes de avance que no reflejan el cumplimiento real de la meta.

Auditoría en datos

7 años

después de su primer planteamiento, el país continúa sin Identidad Ciudadana Digital en entornos digitales



25%

de avance en la implementación de la Identidad Ciudadana Digital, en contraste con el 75% esperado a diciembre 2025



hasta 20 meses

de diferencia en las fechas de finalización del proyecto, según los documentos de planificación del Micitt



0

trámites y servicios digitales con Identidad Ciudadana Digital implementada



¿Qué es la Identidad Ciudadana Digital (ICD)?

La ICD es una identificación que permite a las personas ser reconocidas y autenticadas de forma segura y ágil en el entorno digital. Esto facilita el acceso a trámites y servicios desde cualquier lugar, sin necesidad de acudir de manera presencial o el uso de múltiples contraseñas, reduciendo costos y potenciales fraudes y mejorando la eficiencia.



¿Cómo se pretende ejecutar?

Acorde con lo establecido en la ETD 2023-2027, los responsables de la intervención pública denominada “Identidad Ciudadana Digital”, son el Micitt y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) bajo los roles de administrador y patrocinador¹, respectivamente.

A partir de ello, y pese a no haber comunicado al TSE su papel como “patrocinador”, el Micitt pretende implementar el Proyecto de Identidad Ciudadana Digital por medio de un proyecto de dicho Tribunal denominado “Identidad Digital Costarricense”, cuyo objetivo es brindar a las personas costarricenses mayores de doce años, un documento de identidad digital que sea utilizado por medio de dispositivos móviles, para realizar **trámites presenciales** en entes públicos y privados.

¹ Según el Perfil del Proyecto del Micitt, ser patrocinador implica proveer la infraestructura y generar las condiciones necesarias para la implementación y despliegue de la ETD.

Contexto

Diferencia entre Identidad Ciudadana Digital y la Identidad Digital Costarricense

Son dos proyectos diferentes; la Identidad Digital Costarricense del TSE es un proyecto contemplado en la planificación estratégica de esta institución y representa una base previa para la potencial implementación de la Identidad Ciudadana Digital. Bajo el alcance actual, el proyecto del TSE busca dotar de identidad digital a la ciudadanía para su uso exclusivo en trámites **presenciales** por medio de validación en dispositivos móviles (mayormente celulares), contrario al valor público esperado de la Identidad Ciudadana Digital de la ETD, el cual se enfoca en la creación de una identidad para toda la ciudadanía utilizable en trámites y servicios **digitales**. Por ello, aunque el proyecto del TSE puede aportar a la estrategia, no es el que cumple con el propósito definido en la ETD del Micitt.

¿Cuál ha sido la trayectoria en el planteamiento de la Identidad Ciudadana Digital?

La implementación de la Identidad Ciudadana Digital, cuyo origen es la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 (2018-2022), **no mostró avances** al cierre de dicha Estrategia. Esta intervención fue auditada por la Contraloría General de la República, emitiendo el informe N° DFOE-CAP-IF-00017-2021, que evidenció debilidades en su gobernanza y diseño, así como un atraso crítico en su implementación. En esta intervención no se contaba con el TSE como responsable de la misma.

La Estrategia de Transformación Digital 2023-2027 replanteó la intervención pública: “Proyecto de Identidad Ciudadana Digital”, como uno de los pilares principales para el desarrollo del Gobierno Digital en el país.



La **gestión estratégica y la coordinación, a cargo del Micitt, para la implementación de la Identidad Ciudadana Digital no cumple con aspectos significativos** del marco normativo y técnico aplicable, lo que genera un alto riesgo de no alcanzar el objetivo de *“brindar un método de identidad digital a las personas ciudadanas para los trámites y servicios digitales que se brindan en las instituciones públicas”*, según lo establecido en la Estrategia de Transformación Digital 2023-2027 (ETD).

A pesar de su importancia para el desarrollo del Gobierno Digital, la ICD sigue sin implementarse en entornos digitales siete años después de su concepción como proyecto país. Actualmente, el proyecto presenta un 25% de avance, en contraste con el 75% esperado para diciembre de 2025, lo que pone en riesgo el cumplimiento de su meta.

El Micitt ha supeditado el cumplimiento de la Identidad Ciudadana Digital al proyecto institucional del TSE denominado *“Identidad Digital Costarricense”*. Sin embargo, al no integrar al TSE en el desarrollo de la ETD ni tampoco comunicarle su rol en la estrategia, dicho proyecto no responde al objetivo planteado para la ICD. Mientras la iniciativa del TSE se centra en la autenticación ciudadana en trámites presenciales mediante dispositivos móviles, la ETD plantea que la ICD, con uso extendido en trámites y servicios digitales. Lo que evidenció una ausencia de liderazgo y acciones de coordinación por parte del Micitt para la consecución de la meta de la ETD.

Además, se identificaron contradicciones significativas en los documentos de planificación de la ICD por parte del Micitt, respecto al alcance del proyecto, resultados esperados y cronogramas. Los informes de avance al 2023 y 2024 reportaron un cumplimiento del 100% de la meta planificada pese a que no se habían concretado. Adicionalmente, la información para estos informes no fue recopilada por mecanismos formales de seguimiento, lo que compromete su veracidad y trazabilidad.

De no cerrar estas brechas, la implementación de la ICD se verá comprometida, lo que limita el acceso remoto de la ciudadanía a servicios públicos, perpetúa la necesidad de trámites presenciales, y retrasa la interoperabilidad afectando el progreso hacia un Gobierno Digital centrado en la ciudadanía.

Brecha estratégica y de coordinación genera un alto riesgo de incumplimiento en la implementación de la Identidad Ciudadana Digital

¿Qué encontramos?

- 2.1.** El Proyecto de Identidad Ciudadana Digital que forma parte de la ETD 2023-2027, el cual tiene como objetivo *“brindar un método de identidad digital a las personas ciudadanas para los trámites y servicios digitales que se brindan en las instituciones públicas”*, presenta un planteamiento mejorado respecto a lo establecido en la Estrategia anterior² al incorporar elementos como la ficha de intervención pública con su objetivo, indicador, metas y responsables de su ejecución. Asimismo, el Micitt dispone de un Perfil de Proyecto y herramientas de gestión y planificación para su seguimiento, en respuesta al informe emitido por la Contraloría General de la República en el 2021. No obstante, persisten limitaciones en la manera en que dichos elementos han sido definidos y gestionados, así como un atraso crítico en la implementación de la Identidad Ciudadana Digital, señalado en dicho informe.
- 2.2.** Se determinó que existen brechas significativas en la gestión estratégica y coordinación, lo que pone en alto riesgo el cumplimiento de la implementación de la Identidad Ciudadana Digital. Si bien el Micitt definió las metas de manera anual (con un 75% de avance esperado a diciembre de 2025), al mes de agosto de 2025, el proyecto apenas alcanzaba un 25% de avance, lo cual evidencia un rezago considerable frente a lo previsto para fin de año.
- 2.3.** En cuanto a gestión estratégica se refiere, a pesar de que la ETD designa como responsables al Micitt, bajo el rol de administrador y, al TSE con el rol de patrocinador³, la ausencia de una comunicación al TSE sobre su papel en la ejecución de la ETD y de una articulación oportuna de acciones por parte del Ministerio ha llevado a que cada entidad opere con su propia documentación y visiones, generando objetivos, alcances, resultados esperados y población potencialmente usuaria que difieren entre sí (Ver Ilustración 1). Bajo ese escenario, tampoco se han formalizado documentos estratégicos coordinados⁴ que orienten las acciones para la ejecución y el seguimiento del proyecto, a fin de que se implemente oportuna y efectivamente la Identidad Ciudadana Digital en trámites digitales.

Ilustración 1. Principales diferencias entre proyectos



*El TSE prevé segunda etapa hacia trámites digitales, sin embargo aún no está definida.
Fuente: Elaboración CGR con base en información proporcionada por el Micitt y el TSE.

- 2.4.** El Micitt pretende ejecutar el Proyecto de Identidad Ciudadana Digital incorporado en la ETD, únicamente mediante el proyecto institucional "Identidad Digital Costarricense" del TSE, el cual fue planteado por dicho Órgano Electoral como parte de su Planificación Estratégica, como "Identidad

² Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022.

³ Según el Perfil del Proyecto del Micitt, ser patrocinador implica proveer la infraestructura y generar las condiciones necesarias para la implementación y despliegue de la ETD.

⁴ Plan o perfil de proyecto, expediente para la gestión documental.

Brecha estratégica y de coordinación genera un alto riesgo de incumplimiento en la implementación de la Identidad Ciudadana Digital

Digital Costarricense”⁵, y su lanzamiento se realizó el 9 de septiembre de 2025. Sin embargo, este proyecto tiene como alcance, a corto plazo, la emisión de la versión digital de la cédula de identidad física y la tarjeta de identificación de menores, para su uso en trámites presenciales mediante dispositivos móviles, y no contempla el uso de la identidad digital en trámites y servicios digitales, el cual es el objetivo central de la intervención pública establecida en la ETD.

- 2.5.** Aun cuando las aproximaciones son distintas y persisten vacíos en aspectos medulares como el uso de la identidad digital para trámites en línea, resulta indispensable la participación del TSE para consolidar como un primer paso, una identidad ciudadana digital de alcance nacional. En este sentido, el proyecto que ejecuta el TSE representa un aporte necesario dentro de la construcción de la visión país en materia de identidad digital. Sin embargo, la situación descrita ha impedido la consolidación de una visión unificada y una alineación integral promovida por el Micitt, a fin de que la ejecución de la intervención pública mediante el proyecto del TSE, contribuya a alcanzar efectivamente el cumplimiento de la ETD en el plazo y términos establecidos.
- 2.6.** Adicionalmente, se determinó que aún están pendientes el diseño, la planificación y el desarrollo de las soluciones de interoperabilidad, lo cual es esencial para habilitar los seis servicios⁶ digitales con ICD que establece la ETD. Ante esta situación, a agosto de 2025 el Micitt se encontraba valorando alternativas, para dar cumplimiento a la implementación de la Identidad Ciudadana Digital. Por su parte, el TSE ha manifestado la intención de iniciar en noviembre del 2025, la planificación de las soluciones de interoperabilidad para generar mayor valor público con el uso de su identidad digital en trámites digitales, no obstante, su puesta en marcha es incierta.
- 2.7.** En materia de coordinación, si bien el Micitt creó el equipo interinstitucional⁷ “Hub de ID Digital” en octubre de 2023 con la finalidad de alinear metas y objetivos para el desarrollo y despliegue de la identidad digital en el país, su actividad ha sido limitada e insuficiente. Se constató que, pese a las seis reuniones registradas desde su conformación, los resultados concretos del Hub no han trascendido en la articulación de esfuerzos hacia la consecución de objetivos comunes. Las discusiones se han centrado en el avance del proyecto institucional del TSE (Identidad Digital Costarricense) y la posible incorporación de otros proveedores de identidad digital al 2025. Sin embargo, no han logrado establecer acuerdos formales ni una hoja de ruta clara que impulse la masificación efectiva de la Identidad Ciudadana Digital en trámites y servicios digitales.
- 2.8.** Se identificó la ausencia de un liderazgo activo por parte del Micitt ya que no ha definido una estrategia ni acciones concretas para facilitar o simplificar la integración futura de las soluciones de interoperabilidad a los potenciales prestadores de servicios o trámites digitales, de manera que se promueva su participación como verificadoras de la identidad digital y se logre la masificación

⁵ La Identidad Digital Costarricense a su vez forma parte de uno de los dos ejes del proyecto del TSE denominado “PETI-P09 Implementación del Servicio Integral para la Emisión de los Documentos de Identidad”.

⁶ Un servicio a diciembre de 2025 y cinco servicios a diciembre del 2026.

⁷ Compuesto por el Micitt y los tres proveedores de identidad del país, a saber: el TSE, para nacionales; la Dirección General de Migración y Extranjería, para extranjeros; y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para diplomáticos.

Brecha estratégica y de coordinación genera un alto riesgo de incumplimiento en la implementación de la Identidad Ciudadana Digital

esperada. Esto, a fin de mitigar el panorama bajo el planteamiento actual, en el que la incorporación de estas soluciones dependerá de la disposición y capacidad de cada institución. A esto se suma el tiempo que dichas entidades requerirán para adaptar sus sistemas, lo cual genera un alto riesgo para la implementación efectiva de la Identidad Ciudadana Digital dentro del plazo definido en la ETD.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.9.** Las brechas en la gestión estratégica para implementar la Identidad Ciudadana Digital tienen su origen en la falta de formalización y coordinación oportuna, tanto durante la formulación de la ETD como durante su ejecución. Al respecto, el Micitt, como institución líder de la formulación de la Estrategia, no incluyó al TSE en los talleres de trabajo colaborativo realizados para dicha formulación. Además, no le comunicó formalmente la designación como co-responsable del proyecto, ni procuró la suscripción de la Carta de Compromiso u otros instrumentos donde se definieran los acuerdos interinstitucionales sobre los roles, compromisos y responsabilidades entre ambas instituciones para la ejecución de la ETD.
- 2.10.** Esta carencia de comunicación y coordinación efectiva ha provocado que no exista, en la práctica, un proyecto concreto y alineado con los objetivos de la ETD. En su lugar, el Micitt ha intentado atender los compromisos de la Estrategia a partir del proyecto institucional del TSE, el cual fue concebido para digitalizar los documentos de identidad y su uso en trámites presenciales. Esto ha derivado en una inclusión que no responde de manera directa ni efectiva al objetivo central de la intervención pública, que es la masificación de la ICD para trámites y servicios digitales.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.11.** Para que la gestión estratégica y la coordinación promuevan la implementación de la intervención pública de Identidad Ciudadana Digital, el proyecto debe contar con una visión integrada entre las entidades involucradas sobre lo que se pretende alcanzar con su implementación, así como mecanismos de coordinación formales que permitan alinear los esfuerzos para la consecución efectiva de los objetivos planteados.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.1.** La persistencia de las brechas en la gestión estratégica y coordinación para la implementación de la ICD impedirá avanzar en la interoperabilidad interinstitucional, y pone en alto riesgo el cumplimiento de sus metas en la ETD, generando retrasos críticos en la consecución de un Gobierno Digital centrado en el ciudadano. Lo anterior afecta la transformación digital del país, por cuanto, al no contar con un mecanismo de identificación y autenticación digital “en línea”, las personas ciudadanas seguirán enfrentando barreras para acceder a los trámites y servicios de forma remota, perpetuando la necesidad de trámites presenciales, lo que limita la eficiencia y la experiencia del usuario, y por ende la generación de valor público.

Inconsistencias en la planificación y gestión de la información del proyecto por parte del Micitt

¿Qué encontramos?

2.12. Se identificaron inconsistencias en la planificación y gestión de la información del proyecto de Identidad Ciudadana Digital por parte del Micitt, que afectan su trazabilidad. Estas incluyen contradicciones relevantes en la planificación del proyecto, la emisión de informes de avance que no reflejan el cumplimiento real, así como una documentación incompleta de las coordinaciones realizadas. En detalle:

a) Contradicciones críticas en la planificación del proyecto

2.13. Se evidencia una marcada desalineación estratégica entre los documentos clave del proyecto Identidad Ciudadana Digital, elaborados por el Micitt; ya que la *Ficha del Indicador de la ETD* establece la meta de habilitar al menos seis servicios con Identidad Ciudadana Digital y la inclusión del TSE como único proveedor de identidad para el año 2026, al mismo tiempo que el *Perfil de Proyecto* del Micitt amplía el objetivo a "masificar el uso de la identidad digital en servicios estatales" y propone incorporar a "todos los proveedores de identidad del país". Esta visión fragmentada pone en alto riesgo la consecución del objetivo estratégico y la masificación esperada.

2.14. Esta divergencia se acentúa en la *Herramienta de Gestión de Proyectos* del Micitt, la cual, a pesar del amplio alcance declarado en el *Perfil*, limita los productos esperados a únicamente "certificados de identidad con validez jurídica y aplicaciones móviles para su uso y validación". Lo anterior genera una desconexión entre la aspiración planificada y la realidad operativa, lo cual puede afectar las expectativas de la ETD.

2.15. De igual manera se evidencian contradicciones sustanciales en cuanto a la gestión del tiempo y la asignación de responsabilidades, ya que al comparar los cronogramas en la *Ficha de Formulación de Proyectos Institucionales* y la *Herramienta de Gestión del Proyecto*, se identificaron diferencias de hasta 20 meses en la fechas de finalización del proyecto, responsables no coincidentes y fechas de ejecución en blanco; lo cual es crítico para la implementación y seguimiento del proyecto, y subraya la necesidad de definir cronogramas basados en agendas de trabajo conjuntas, tal como se había señalado en el informe DFOE-CAP-IF-00017-2021, de la Contraloría General. Lo anterior, se ejemplifica en la ilustración 2:

Ilustración 2. Contradicciones en cronogramas del Micitt

| Actividades | ¿Coinciden las fechas? | ¿Coinciden los responsables? |
|--|------------------------|------------------------------|
| Desarrollo, oficialización y seguimiento del plan de proyecto | Se desconoce* | ✓ |
| Revisión y ajustes en normativa que permita el uso de la Identidad Ciudadana Digital | ✗ | ✗ |
| Ajuste de los procesos y los sistemas de información para el uso de la Identidad Ciudadana Digital | ✗ | ✗ |
| Pruebas en ambientes de interoperabilidad | ✗ | ✗ |

Fuente: Elaboración CGR con base en información proporcionada por el Micitt.

Inconsistencias en la planificación y gestión de la información del proyecto por parte del Micitt

* Nota: No fue posible comparar la coincidencia debido a que las fechas de la primera actividad aparecen en blanco en uno de los documentos.

b) Informes de avance no reflejan el cumplimiento real de la meta

2.16. Para la ejecución del proyecto, el Micitt estableció el siguiente desglose de la meta:

Tabla 1. Desglose de la meta por año

| Año | Meta esperada | Componente de la meta | Avance reportado por año |
|------|---------------|---|--------------------------|
| 2023 | 25% | Elaboración (10%), oficialización (10%) y divulgación (5%) conjunta del perfil de proyecto | 25% |
| 2024 | 25% | Implementación de la solución (40%) así como al menos un servicio con identidad digital (10%) | 25% |
| 2025 | 25% | | NR |
| 2026 | 25% | Incorporación de al menos 5 servicios con Identidad Ciudadana Digital | N/A |

Fuente: Elaboración CGR con base en información proporcionada por el Micitt.
NR/: No se ha emitido el informe de avance a 2025.

2.17. Al respecto, el Ministerio reportó un 100%⁸ de cumplimiento de la meta para el proyecto de Identidad Ciudadana Digital, en sus informes de avance de la ETD para los años 2023 y 2024, lo que equivale a un avance acumulado de 50%. No obstante, la meta para el año 2023, correspondiente a la “elaboración, oficialización y divulgación conjunta del perfil de proyecto” (equivalente al 25% de la meta total de la intervención) no se cumplió en el 2023, sino que se oficializó en agosto de 2024.

2.18. Además, la meta de 2024 (25% para la “implementación de la solución así como al menos un servicio con identidad digital”), tampoco se había alcanzado para el cierre de ese año. Por tanto, el avance acumulado a la fecha, corresponde únicamente al 25% proveniente de la formalización del Perfil del Proyecto.

2.19. Los avances reportados al 2024 se fundamentaron en las acciones para el proyecto del TSE, el cual, como se ha señalado, no responde en el corto plazo al objetivo de la intervención de la ETD. A esto se suma que la información utilizada para sustentar dichos informes de avance no fue recopilada mediante los mecanismos formales establecidos para el seguimiento del proyecto, sino que fue obtenida de manera verbal y sin documentación de respaldo, lo que debilita la veracidad y trazabilidad del cumplimiento reportado.

c) Deficiente respaldo documental de las sesiones de trabajo del Hub de ID Digital del proyecto

2.20. Se evidenció la carencia de respaldo documental completo y oportuno, de las sesiones de trabajo realizadas por el Hub de ID Digital para la consecución del proyecto. Al respecto, únicamente se registran cuatro minutas y un acta, algunas de las cuales permanecen en versión borrador y sin las

⁸ Correspondiente al 25% de la meta planificada para cada año.

Inconsistencias en la planificación y gestión de la información del proyecto por parte del Micitt

firmas respectivas que les confieran validez y formalidad. Para aquellas que se encuentran formalizadas, se identificó un caso de una sesión efectuada en diciembre de 2023, la cual fue firmada en su totalidad 15 meses después. Asimismo, en la citada acta se consigna la realización de dos sesiones adicionales durante el primer semestre de 2025, de las cuales no se generaron minutas.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.21.** Las situaciones descritas se originan por una insuficiente integración formal y consistencia de los instrumentos de gestión del proyecto elaborados⁹ por el Micitt, así como por la falta de formalización oportuna de los documentos clave lo que impide la actualización integral y coordinada de dichos instrumentos a lo largo del desarrollo del proyecto así como una gestión de cambios efectiva de la documentación de este.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.22.** Un proyecto debe contar con una planificación integral, coherente y consistente de todos sus instrumentos de gestión, de manera que estén alineados en cuanto a objetivos, alcance, cronogramas y responsabilidades, entre otros elementos, evitando discrepancias que puedan afectar su ejecución y cumplimiento. Asimismo, los informes de avance deben reflejar fielmente el progreso real, basándose en información recopilada a través de mecanismos formales y documentados, garantizando así la trazabilidad y confiabilidad de los datos reportados. Además, el proyecto debe contar con una gestión documental completa y formalizada, donde todas las coordinaciones y sesiones queden debidamente registradas y validadas.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.23.** Las inconsistencias en la planificación y gestión de la información del proyecto impactan directamente en la transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, limitando el uso de la información como herramienta para la mejora continua. En particular, la desalineación entre los instrumentos de planificación del proyecto, genera incertidumbre al coexistir alcances y cronogramas inconsistentes, lo que diluye la claridad del rumbo del proyecto. A su vez, la ausencia de información confiable y formal sobre el avance real de la intervención pública, afecta la capacidad del Micitt para detectar desviaciones a tiempo y adoptar medidas correctivas oportunas de cara a la implementación de la Identidad Ciudadana Digital, comprometiendo su eficacia y el valor público esperado. Finalmente, las deficiencias en el respaldo documental de las sesiones de trabajo impiden contar con un registro confiable de los acuerdos y avances, lo que aumenta el riesgo de pérdida de información clave para la toma de decisiones y limita el seguimiento y la verificación de responsabilidades.

⁹ Esto ocurre a pesar de que en una auditoría previa realizada por la Contraloría General de la República en 2021, se dispuso al Micitt la mejora en la definición de actividades, recursos y la implementación de una metodología formal para la gestión documental de proyectos.

Responsables

- A Paula Bogantes Zamora en su calidad de Ministra del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, ente emisor de la Estrategia de Transformación Digital (ETD) 2023-2027 y administrador del proyecto “Identidad Ciudadana Digital”, o a quien en su lugar ocupe el cargo

|  Disposiciones |  Plazo |
|---|--|
| <p>D1. Ejecutar y formalizar un análisis detallado que identifique los aspectos en los cuales la solución de Identidad Digital Costarricense implementada por el Tribunal Supremo de Elecciones atiende el objetivo de la Estrategia de Transformación Digital 2023-2027 de “brindar un método de identidad digital a las personas ciudadanas para los trámites y servicios digitales que se brindan en las instituciones públicas” y determinar explícitamente las brechas que requieren atenderse para alcanzar dicho objetivo y avanzar hacia el establecimiento del ambiente de interoperabilidad que facilite el uso de la identidad digital en trámites y servicios digitales. (Ver párrafos del 2.1 al 2.12).</p> | <p>a. Remitir a más tardar el 5 de diciembre de 2025, una certificación en la que se haga constar la ejecución y formalización del análisis solicitado y la determinación de las brechas que requieren atenderse para alcanzar el objetivo de la Estrategia de Transformación Digital 2023-2027.</p> |
| <p>D2. De conformidad con su rol como rector de gobernanza y la responsabilidad establecida al Micitt en el Perfil del Proyecto, elaborar y presentar una propuesta al TSE, sobre la forma y acciones concretas mediante las cuales ese Ministerio promoverá e impulsará la interoperabilidad entre el TSE y las instituciones públicas prestadoras de trámites y servicios digitales, para la masificación de la Identidad Digital Costarricense (IDC) como mecanismo de autenticación de las personas en trámites digitales, así como sugerencias respecto a requerimientos o características técnicas que faciliten dicha interoperabilidad. Lo anterior, con el propósito de que bajo el principio rector de coordinación interinstitucional, dicho Órgano Electoral proceda con su valoración, ajustes necesarios y eventual toma de acuerdos, en apego a los respectivos roles constitucionales y legales de cada entidad. Todo esto, con el fin de alcanzar el objetivo de la Estrategia de Transformación Digital 2023-2027 y de</p> | <p>a. Remitir a más tardar el 30 de enero de 2026, una certificación donde se acredite la presentación de la propuesta al TSE para su valoración.</p> |

aprovechar al máximo el potencial de la solución de IDC en la generación de valor público a la ciudadanía. (Ver párrafos del 2.1 al 2.12).

D3. A partir de los resultados de la Disposición D4., ajustar y formalizar la información contenida en las herramientas actuales de planificación del proyecto que orienten su ejecución y el seguimiento, de forma que se mantenga la congruencia en la integralidad de la información de los distintos documentos, a fin de que se implemente oportuna y efectivamente la Identidad Ciudadana Digital en trámites digitales. (Ver párrafos del 2.13 al 2.24).

- a. Remitir a más tardar el 9 de octubre de 2026, una certificación donde conste la planificación ajustada de la intervención pública y su respectiva formalización.
- b. Remitir a más tardar el 15 de enero de 2027, una certificación donde se acredite el avance en la implementación de la intervención pública, acorde con la planificación ajustada.

Responsables

- A Eugenia María Zamora Chavarría, Presidenta del Tribunal Supremo de Elecciones, entidad emisora oficial de la identidad ciudadana, y administradora de la Identidad Digital Costarricense (IDC), o a quien en su lugar ocupe el cargo:



Disposiciones



Plazo

D4. De conformidad con el principio constitucional de coordinación y en apego a sus competencias como emisor oficial de la identidad ciudadana en el país, valorar la propuesta presentada por el Micitt relativa a la Disposición D2., efectuar los ajustes que se estimen necesarios y la eventual toma de acuerdos, en apego a los respectivos roles constitucionales y legales de cada entidad, para viabilizar la implementación de las acciones concretas y las recomendaciones en materia de interoperabilidad planteadas en dicha propuesta. Lo anterior, con el propósito de asegurar que los productos de la IDC se articulen como insumo técnico fundamental en la construcción de la Identidad Ciudadana Digital prevista en la ETD 2023-2027, y de aprovechar al máximo el potencial de la solución de IDC, contribuyendo a su masificación y al fortalecimiento del valor público hacia la ciudadanía. (Ver párrafos del 2.1 al 2.12).

- a. Remitir a más tardar el 7 de agosto de 2026, una certificación que acredite la valoración de la propuesta presentada por el Micitt, así como de los ajustes que se estimen necesarios y la eventual toma de los acuerdos correspondientes para viabilizar dicha propuesta.

Responsables

- A Diego Leiva Alfaro en su calidad de Director de la Dirección de Gobernanza Digital y Certificadores de Firma Digital, o a quien en su lugar ocupe el cargo:



Disposiciones



Plazo

D5. Elaborar, oficializar e implementar los mecanismos de control necesarios para:

- i. Asegurar la completitud, actualización y formalidad del expediente del proyecto de Identidad Ciudadana Digital, incluyendo la documentación de las sesiones de trabajo individuales y/o conjuntas con los distintos actores relacionados con el proyecto.
- ii. Asegurar razonablemente, la veracidad y trazabilidad de la información reportada en los informes de avance de las intervenciones públicas contenidas en las Estrategias de Transformación Digital que sean publicadas por el Micitt, en donde se considere que dicha información se encuentre respaldada documentalmente y que responda a las metas planteadas. (Ver párrafos del 2.13 al 2.24).

- a. Remitir a más tardar el 27 de febrero de 2026, una certificación en la que se haga constar la elaboración y oficialización de los mecanismos de control que se solicitan en los puntos i. y ii.
- b. Remitir a más tardar el 29 de mayo de 2026 una certificación donde conste la implementación del mecanismo de control para la completitud, actualización y formalidad del expediente del proyecto de Identidad Ciudadana Digital.
- c. Remitir a más tardar el 31 de agosto de 2026 una certificación que acredite la implementación del mecanismo de control para la veracidad y trazabilidad de la información reportada en los informes de avance de la Estrategia de Transformación Digital 2023-2027.

Fundamentación

La Contraloría General de la República (CGR) realizó una auditoría de cumplimiento en el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) enfocada en la implementación de la Identidad Ciudadana Digital. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados a personas funcionarias del Micitt y del TSE mediante reunión del 15 de julio de 2025 y los oficios DFOE-CAP-1455 y DFOE-CAP-1459 del 29 de julio de 2025. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones de la institución auditada:

- **Objetivo:** Determinar si la gestión estratégica y coordinación para la implementación de la Identidad Ciudadana Digital cumple razonablemente con el marco regulatorio y técnico aplicable, de manera que se promueva el logro de sus objetivos.
- **Alcance de la auditoría:** Comprendió la gestión estratégica y coordinación para la implementación de la Identidad Ciudadana Digital. El período de análisis comprenderá del 1 de enero de 2023 al 31 de julio de 2025, ampliándose cuando se considere necesario.
- **Fuentes de criterios:** Se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

| Normativa | Artículos relevantes |
|---|--|
| Ley General de Administración Pública N.º 6227 | 4 y 11 |
| Ley de Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), N.º 7169. | 20 |
| Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, N° 37735-PLAN. | 5, 21 y 31 |
| Sobre el desarrollo del Gobierno Digital del Bicentenario, Directriz N° 019-MP-MICITT. | 4 y 5 |
| Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) | 4.5.2 y 5.4 |
| Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, Micitt | Capítulos III, VIII y IX |
| Código Nacional de Tecnologías Digitales | Capítulo V |
| Metodología Gestión de Proyectos TI. M-DGET-024-2024_ADJ_MPTI. | Planificación, inicio, control, ejecución, monitoreo y coordinación. |

Marco General de la auditoría

| Normativa | Artículos relevantes |
|--|---|
| Gestión de Proyectos. MICITT-PM-GPY-P-V.02-2022 | Gestión de expedientes del proyecto |
| Estrategia de Transformación Digital 2023 - 2027 | Proyecto de Identidad Ciudadana Digital |
| Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (PMBOK), 7.ª edición, 2021. | 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8 |

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información obtenida mediante entrevistas y solicitudes de información por escrito al Micitt y al TSE, así como visitas de campo a este último. Adicionalmente, se utilizó una matriz de cumplimiento compuesta por 6 ítems de verificación, vinculados con los elementos evaluados para el cumplimiento del criterio, la cual fue completada por el equipo de fiscalización a partir de los insumos proporcionados por ambas entidades.

Comunicación preliminar

El 4 de septiembre de 2025 se realizó la comunicación preliminar de resultados mediante dos sesiones virtuales, con la participación de personas funcionarias del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, y del Tribunal Supremo de Elecciones respectivamente. El borrador del informe fue remitido el 1 de septiembre de 2025 con oficios N.º 15711 (DFOE-CAP-1880) y N.º 15715 (DFOE-CAP-1881), recibiendo observaciones de la administración el 9 de septiembre de 2025 mediante oficios N.º TSE-2012-2025 y N.º MICITT-DM-OF-1012-2025. Estas observaciones, tras ser valoradas, se atendieron en lo pertinente en el presente informe, y el análisis efectuado sobre dichas observaciones se comunicó en oficios N.º 16685 (DFOE-CAP-1923) y N.º 16686 (DFOE-CAP-1924) del 19 de septiembre de 2025.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno N.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR realizará las acciones necesarias para verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo Capacidades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigido por Humberto Perera Fonseca.

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales