

Al contestar refiérase
al oficio n.º **01409**

9 de febrero, 2026
DFOE-BIS-0059

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto dictaminado del proyecto de ley denominado “Expediente digital único de salud (EDUS)”, Expediente Legislativo n.º 25.166

En atención a su oficio n.º AL-CPECTE-0790-2025 del 23 de octubre de 2025, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación, requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Expediente digital único de salud (EDUS)”, expediente n.º 25.166, le comunicamos.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el EDUS ha demostrado ser una herramienta esencial para la prestación de servicios de salud y para la gestión de recursos institucionales; sin embargo, la evolución tecnológica, el crecimiento exponencial de los volúmenes de datos, y las amenazas de accesos indebidos revelan limitaciones en el marco legal vigente, por lo que se propone una reforma integral a la Ley n.º 9162 que formalizó su creación.

En esta línea, el ciberataque que afectó a la CCSS en 2022, así como hallazgos de auditorías internas y externas, pusieron en evidencia riesgos como cuentas de usuario sin desactivación oportuna al cesar la relación laboral, perfiles con privilegios excesivos, accesos indebidos por personal no autorizado y falta de protocolos uniformes para notificar incidentes de seguridad tanto a titulares como a las autoridades competentes, entre otros.

Dado, la exposición de motivos señala el reforzamiento del marco jurídico del EDUS como finalidad del proyecto de ley, actualizándolo para que pueda responder de manera efectiva a los desafíos presentes y futuros de la salud digital en Costa Rica. Se preservan sus principios rectores y su declaratoria de interés público, al tiempo que se introducen

DFOE-BIS-0059

2

9 de febrero, 2026

precisiones y desarrollos adicionales: la definición de usos legítimos y proporcionales de los datos; la inclusión de fines secundarios como la investigación, la innovación y la formulación de políticas públicas en salud bajo control institucional; la actualización de las competencias institucionales para la administración del sistema; y la regulación de mecanismos de control, acceso y aprovechamiento de la información.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, pues dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

El artículo 1 de la propuesta, dispone:

La finalidad de esta ley consiste en establecer el ámbito, los principios, definiciones y mecanismos necesarios para garantizar el desarrollo, implementación, operación, seguridad, uso, protección y aprovechamiento estratégico del Expediente Digital Único en Salud (EDUS), como herramienta esencial para la atención integral en salud, la investigación, la innovación y la toma de decisiones en beneficio de las personas y del sistema de seguridad social costarricense.

Por su parte, el artículo 2 de la propuesta, indica:

Se declara de interés público y nacional el EDUS, en todas sus fases de planeamiento, diseño, ejecución, implementación, operación y mejora continua, incluyendo sus procesos de financiamiento, provisión de recursos e insumos tecnológicos, normativos y humanos.

Obsérvese que se usan las frases *“el desarrollo e implementación”* del Expediente Digital Único en Salud (EDUS) y *“todas sus fases de planeamiento, diseño, ejecución, implementación”*, sin embargo, debe considerarse que el proyecto de implementación del EDUS a nivel nacional finalizó en setiembre de 2018, según el acuerdo tomado por la Junta Directiva de la CCSS, en el artículo 20 de la sesión n° 8989, mediante el cual se atendieron los plazos establecidos en la Ley n° 9162, de lo que se desprende que esas fases de proyecto ya fueron finalizadas y actualmente el EDUS se encuentra operando a nivel nacional, por lo que se requiere precisar las etapas que esta reforma pretende fortalecer y regular.

Adicionalmente, en el artículo 1 se señala el *“aprovechamiento estratégico del Expediente Digital Único en Salud (EDUS), como herramienta esencial para la atención integral en salud, la investigación, la innovación y la toma de decisiones en beneficio de las personas y del sistema de seguridad social costarricense”*, mientras que el artículo 3 indica *“Impulsar el aprovechamiento responsable de los datos del EDUS para investigación, innovación, políticas públicas y compras estratégicas de salud”*, por lo que es necesario delimitar el alcance del aprovechamiento que se pretende incorporar, ya que

DFOE-BIS-0059

3

9 de febrero, 2026

la información disponible en el sistema es muy amplia y requiere la implementación de controles para evitar filtraciones de privacidad, así como la reglamentación respectiva, tal y como se requiere para un sistema en operación.

Por otra parte, el artículo 6 de la propuesta, referente a características que deberá contener la solución tecnológica del EDUS, en el inciso e) Usabilidad señala que las interfaces deberán estar orientadas en “*diseño de aspecto uniforme y amigable*”. Esta reforma podría minimizar la necesidad de que las aplicaciones del EDUS sean compatibles con futuros desarrollos informáticos, aspectos que deben valorarse como un eventual riesgo y costo para la Hacienda Pública, y ameritaría una verificación de profesionales en tecnología de la información.

Asimismo, en la ley n.º 9162 vigente el actual inciso l) del artículo 5 sobre orientaciones de la solución tecnológica estable que “*el expediente digital deberá atender los objetivos funcionales y las funcionalidades que requieren los servicios de salud en los tres niveles de atención, incluyendo soluciones informáticas para la implementación de la receta electrónica, la gestión telemática de citas y la imagenología digital, sistema de interconsulta y referencia y contrarreferencia*”. Al respecto, la iniciativa de ley simplifica ese inciso para que se lea: “*l) Requerimientos para la prestación de servicios de salud: el expediente digital deberá atender los objetivos funcionales y las funcionalidades que requieren los servicios de salud en los tres niveles de atención, incluyendo sus evoluciones y mejora continua*”. No obstante, el texto de la iniciativa de ley es omiso en precisar cuáles son esos *objetivos funcionales* lo cual puede dar lugar a una incerteza sobre los requerimientos técnicos que requiere la herramienta.

Asimismo, debe considerarse si los cambios normativos propuestos afectan los contratos vigentes de la CCSS, estas modificaciones deben realizarse conforme a las disposiciones de la Ley General de Contratación Pública y a la mejor custodia y transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Por último, dado que el proyecto de ley contempla aspectos relacionados con la protección de datos personales y pretende crear un marco normativo sobre los usos secundarios de la información del EDUS (por ejemplo, para procesos licitatorios de medicamentos de mayor uso), la Contraloría General señala que es de mérito el pronunciamiento de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (Prodhab), a la cual se sugiere pedir criterio, en caso de no haber sido solicitado.

III. Conclusiones

A partir del análisis anterior, concluye esta Contraloría que la propuesta de ley aún mantiene términos o vocabulario técnico como si el EDUS estuviera en etapa de proyecto, a pesar de que se implementó desde setiembre de 2018. Además, incorpora elementos que requieren una delimitación conceptual, para que el fin primordial del EDUS —como herramienta esencial para la atención integral en salud— no se transforme sólo a los fines secundarios, sin las restricciones necesarias para proteger al paciente y su información.

DFOE-BIS-0059

4

9 de febrero, 2026

Por su parte, debe considerarse que si los cambios normativos en la propuesta afectan contratos vigentes de la CCSS, estas modificaciones deben realizarse conforme a las disposiciones de la Ley General de Contratación Pública y a la mejor custodia y transparencia en el manejo de los fondos públicos, así como para la participación de terceros tanto públicos como privados.

En cuanto a la protección de datos personales y en atención a la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, n.º 8968, es pertinente conocer el criterio de la Prodhab y verificar si este proyecto de Ley contradice elementos de la citada ley o su Reglamento.

Finalmente, la Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Rodrigo Carballo Solano
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

VCB/ltrs

NI: 24334-2025

Ce: Despacho Contralor | CGR
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa | CGR

G: 2025000577-25

P: 2026001890