



Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

29 de julio de 2020
JD-08-666-20

**Señora
Silvia Hernández Sánchez
Diputada
Comisión UPAD
Asamblea Legislativa**

Distinguida señora:

Le comunico que la Junta Directiva en sesión extraordinaria E-01-20, celebrada el 28 de julio de 2020, tomó el acuerdo en firme que se detalla como sigue:

“SE ACUERDA 2020-E-01-002 Visto y analizado el informe elaborado por la Comisión Especial nombrada para tal efecto y sometido al estudio de los Directivos en sus potestades de dirección y pronunciamiento, se aprueba el informe con los ajustes realizados por esta Junta Directiva al dictamen sobre el PROYECTO DE “LEY DE CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO” O “SINIRUBE”. Nueve votos. Responsable: Secretaria comunicar a la Asamblea Legislativa”.

A continuación se consigna el informe:

“Nos referimos al correo electrónico de fecha 24 de junio del presente año, dirigido a la Presidencia del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, donde nos pone en conocimiento de la moción No.07-06, aprobada por la Comisión 21.818 del pasado lunes 23 de junio, que a la letra indica: *“Para que en el marco de los objetivos de esta Comisión se solicite: 1.- Al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica un análisis técnico-jurídico de la normativa que crea y regula el SINIRUBE y el Ministerio de la Presidencia del 18 de marzo de 2019.”*(sic)

Vista esta petición, el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica se ha abocado a analizar el contenido de la ley No.9137 de 30 de abril de 2013, denominada “Ley de creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado” o “SINIRUBE”, desde la perspectiva de la autodeterminación informativa. Particularmente en lo que se refiere a la posibilidad de tratamiento de datos personales; verbo que incluye al menos dieciséis acciones diferentes, según la ley aplicable.

Para ello, tomaremos en cuenta los principios generales que se señalan en la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales No.8968 de 07 de julio de 2011 y su Reglamento, emitido este último mediante Decreto Ejecutivo No. 37554 de 30 de octubre de 2012 y sus reformas; sin menoscabo de la aplicación de otras normas que consideremos pertinentes o relacionadas con la temática en estudio.



I.- ANTECEDENTES:

Mediante el proyecto de ley No.17.843, la entonces diputada Sra. Gloria Bejarano Almada presentó esta iniciativa legislativa, con el objeto de crear una base de datos única de beneficiarios de ayudas estatales, que permitiese contar con información actualizada sobre personas en situación de vulnerabilidad y combatir al máximo la duplicidad de información que podría estar incluida en otras bases de datos dentro de las instituciones involucradas. En lo que interesa, y para los fines de este análisis, en la exposición de motivos de la norma se indicaba:

“Para nadie es un secreto que la ejecución de los programas dirigidos a la superación de la pobreza se ha caracterizado por la ausencia de información sistemática, actualizada y compatible entre las diferentes instituciones del sector social, que permita racionalizar los recursos mediante la detección de las necesidades reales y posibles duplicaciones en la prestación de los servicios. Esta carencia ha favorecido la desviación de los recursos hacia sectores de la población menos prioritarios y ha ocasionado filtraciones difíciles de cuantificar.”⁽¹⁾

De la exposición de motivos se extrae, que el logro de los objetivos de crear un sistema nacional de información sobre beneficiarios del Estado se daría mediante la creación de un registro único de personas. Es decir, de una sola base de datos que guardase la información sobre las particularidades sociales y demográficas de la población meta; y como una manera de identificar su nivel socioeconómico y localización geográfica tanto de sujetos beneficiarios como de otros que el futuro pudieran ser parte de esos programas de ayuda social. De manera que existiese un único registro por cada persona y no muchas inscripciones en varias instituciones públicas con la misma información:

“Este Sistema permitirá disponer de datos oportunos, veraces y precisos, para priorizar, administrar y optimizar de manera más acertada todos los fondos públicos destinados a los programas sociales de la población con mayores necesidades, además de brindar a las instituciones del Estado una interrelación por medio de una gran base de datos sobre las características socioeconómicas y demográficas de la población usuaria y potencialmente beneficiaria de los programas sociales, así como su ubicación geográfica y su nivel de pobreza.”⁽²⁾

Este proyecto de ley fue aprobado sin mayores modificaciones y es la actual ley No.9137; que no ha sufrido ninguna reforma hasta la fecha. Posteriormente, fue reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No.40.650 de 01 de junio de 2017, el cual tampoco ha sido modificado en manera alguna.

⁽¹⁾ Exposición de motivos del proyecto de ley No.17.843, página 1, párrafo sexto.



II.- MARCO JURÍDICO:

A.- Principios constitucionales: El marco jurídico desde el cual es necesario analizar la norma en estudio, está referido a la protección de la intimidad y privacidad en tanto derechos emanados del artículo 24 de la Constitución Política y de otras normas internacionales aplicables en Costa Rica; tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (ley No.4229 de 11 de diciembre de 1958), el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En lo que interesa, el artículo 24 constitucional garantiza “el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones. (...)”.

En este caso, el derecho a la intimidad es la esfera privada en que se espera que el Estado o cualquier otra entidad o persona no ingrese ni sea participe sin autorización del titular de esa prerrogativa o sin una autorización legal expresa. La mayoría de los derechos que conforman la protección de datos personales derivan de este axioma y por tanto debe considerarse como una garantía transversal que está ínsita en el Ordenamiento Jurídico y en toda norma que de alguna manera regule el tema de la intimidad o privacidad.

B.- La protección de datos personales: Ha sido claro que, con el advenimiento de las tecnologías de información y comunicación (Tic’s), su desarrollo y expansión mundial, aunado a la puesta a disposición de toda persona, se ha lesionado mucho el derecho a la intimidad y privacidad de los ciudadanos. Precisamente por la existencia de otro derecho constitucional, denominada Principio de Autonomía de la Voluntad, el cual señala que la persona puede llevar a cabo todo aquello que no le esté prohibido (artículo 28 párrafo 2do), se comenzaron a dar una serie de actos públicos que han empleado las Tic’s en contra de los derechos ciudadanos; precisamente en virtud de que no existían normas que las prohibiesen, pero tampoco que las autorizasen.

Como su nombre lo indica, la autodeterminación informativa es el derecho de la persona de controlar la información que sobre sí mismo conste en una base de datos, electrónica o manual, pública o privada. Es la potestad del ciudadano de decidir cuáles datos desea brindar a terceros y saber en detalle qué tratamiento se dará a ellos.

A su vez, el dato personal se conceptúa como cualquier elemento descriptivo que identifique o haga identificable a una persona. Precisamente, uno de sus grandes objetivos es evitar la discriminación en cualquier manera; que puede surgir del tratamiento de sus datos y que viole de su intimidad, sino también una posible exclusión social.



Desde antes de la aprobación de la ley que rige el tema de la protección de datos personales, la Sala Constitucional, en resolución No. 1345-1998 de 27 de febrero de 1998, reconoció la existencia y vigencia de un derecho de las personas al control y protección de sus datos personales:

“El Derecho a la Intimidad implica reconocer y aceptar el derecho fundamental de toda persona física o jurídica a conocer lo que conste sobre ella, sus bienes o derechos en cualquier registro o archivo, de toda naturaleza, incluso mecánica, electrónica o informatizada, sea público o privado; así como la finalidad a que esa información se destine y, en su caso, a que se rectifique, actualice, complemente o suprima, cuando el sujeto considera que la misma es incorrecta, inexacta o que implique discriminación. Lo mismo que a no ser utilizada o divulgada indebidamente y se respete su legítima confidencialidad. El fin de este derecho consiste en que cualquier persona tenga la posibilidad de defenderse contra calificaciones sospechosas incluidas en registros que sin darle derecho a rectificarlas o contradecirlas podrían llegar a causarle un grave perjuicio.”

Ahora bien, como manera de aplicar la garantía de intimidad y también para limitar la incursión que las Tic's efectuaban en la vida privada de las personas mediante la recolección de datos de todo tipo, se hizo necesaria la emisión de una ley que protegiese al ciudadano del tratamiento indiscriminado que se hacía de sus datos personales. Es así como, luego de reiterados intentos legislativos, se emite la actual Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, No.8968 de 07 de julio de 2011, como marco regulador del tratamiento de datos (que incluye al menos dieciséis acciones diferentes, según su artículo 3), inciso i).

La ley brinda un marco de actuación para las empresas e instituciones que de alguna manera recopilan datos de los ciudadanos y dan un tratamiento a ellos.

La recopilación de datos personales no está prohibida, aunque sí limitada en el tanto se le garanticen al ciudadano, como titular de esos datos, una serie de derechos tales como los de acceso, rectificación, cancelación u oposición. Además, debe de contarse, en algunos casos, con el consentimiento informado que señala el artículo 5, referente a la necesidad de dar a conocer al ciudadano la existencia de una base de datos de tipo personal, los fines de la recolección, los destinatarios y consultantes de la información recabada, la posibilidad de brindar esos datos o no por parte del consultado, el tipo de tratamiento para esos datos (acción que puede implicar la recolección, registro, organización, conservación, modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a estos, el cotejo o la interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción, entre otros), consecuencias de la negativa de entregar los datos, ejercicio de los derechos que le asisten, así como identidad y dirección del responsable de la base de datos.



Ese consentimiento expreso es, en algunos casos, obligatorio y puede ser revocado en cualquier momento por el interesado; en tanto titular de los datos que consten en ese repositorio. Esta afirmación es un fundamento que siempre debe tomarse en cuenta, pues es siempre la persona la propietaria de sus datos, no el Estado, ni las instituciones públicas, registros públicos, departamentos de personal o empresas privadas, sino el ciudadano exclusivamente.

Dentro de las características que guarda el derecho a la protección de datos personales, figuran dos puntos que son de especial interés para este estudio: la finalidad de la recolección de información y la transferencia de los datos recopilados.

En principio, todo registro manual o automatizado que contenga datos personales de los ciudadanos debe haber sido creado para una finalidad específica, lícita, y acorde con las disposiciones del Ordenamiento Jurídico. Como hemos mencionado, cada institución pública tiene unos fines que son señalados como obligaciones por las leyes respectivas que los crean y regulan. Por esta razón, no es posible que existan distintas entidades públicas que tengan las mismas funciones en esta materia de protección de datos personales, pues tal duplicidad es inconveniente porque debilita su protección. En tal sentido, debe entenderse que la institución pública a la que se le otorguen determinadas finalidades, podrá recopilar los datos personales pertinentes para la debida gestión, la prestación de servicios públicos o la actividad ordinaria de la Administración. Casos en los cuales el ciudadano no podría oponerse a que sus datos sean compilados por las entidades públicas y se les dé el debido tratamiento.

Empero, ello no significa que las instituciones estatales puedan tomar esos datos y transferirlos sin ningún control, pues ello no es la finalidad de su recolección. Así, por ejemplo, las finalidades que tiene la Caja Costarricense de Seguro Social justifican que pueda recopilar y tratar datos sensibles de los asegurados. A la vez, los fines del Ministerio de Trabajo serán diferentes a los del Patronato Nacional de la Infancia o a los del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El hecho de que, para el cumplimiento de sus fines legales, una entidad pública pueda recopilar y tratar internamente los datos personales de los ciudadanos que requieren de sus servicios, no le autoriza a transferir esa información a otras instituciones públicas pues no tienen los mismos objetivos institucionales. El principio es, pues, que los datos personales se recopilan para una finalidad concreta, y no puede ser variada, excepto por una ley que lo autorice expresamente. En el momento en que dicha finalidad se cambie sin autorización, se pervierten los derechos fundamentales de autodeterminación informativa.



En íntima relación el postulado anterior, de acuerdo con el artículo 14 de la ley 8968, se encuentra también el principio de transferencia de los datos personales, cuya regla general es que se requiere el consentimiento informado del titular para que ese traspaso pueda llevarse a cabo. Allí mismo se indica que:

“Los responsables de las bases de datos, públicas o privadas, sólo podrán transferir datos contenidos en ellas cuando el titular del derecho haya autorizado expresa y válidamente tal transferencia y se haga sin vulnerar los principios y derechos reconocidos en esta ley.”

A su vez, el Reglamento a dicha ley, Decreto Ejecutivo No.37554-JP de 30 de 9 octubre de 2012 y sus reformas, conceptúa la transferencia de datos personales como la:

“Acción mediante la cual se trasladan datos personales del responsable de una base de datos personales a cualquier tercero distinto del propio responsable, de su grupo de interés económico, del encargado, proveedor de servicios o intermediario tecnológico, en estos casos siempre y cuando el receptor no use los datos para distribución, difusión o comercialización.”

También el artículo 40 de ese reglamento señala con claridad que:

“La transferencia requerirá siempre el consentimiento inequívoco del titular. La transferencia implica la cesión de datos personales por parte, única y exclusivamente, del responsable que transfiere al responsable receptor de los datos personales. Dicha transferencia de datos personales requerirá siempre del consentimiento informado del titular, salvo disposición legal en contrario, asimismo que los datos a transferir hayan sido recabados o recolectados de forma lícita y según los criterios que la Ley y el presente Reglamento dispone. (...)”

III.- ANÁLISIS NORMATIVO:

La ley N° 9137 de 30 de abril de 2013, denominada “Ley de Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado” (SINIRUBE), consta de veinte artículos en los cuales procura regular el funcionamiento y estructura de esta entidad. Del análisis de cada artículo procuraremos hacer los comentarios que consideremos pertinentes..



Artículo 1.- Naturaleza jurídica

Se crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado como un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el cual contará con personalidad jurídica instrumental para el logro de sus objetivos.”

Comentario del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica (CAACR): Definir la naturaleza jurídica de una institución puede ser una labor compleja dados los diferentes aspectos que pueden desarrollarse, como la estructura, el funcionamiento y los objetivos de la entidad, así como tomando en cuenta varios aspectos de las intenciones del legislador de delimitar los alcances del nuevo organismo público. En este caso, se establece que el SINIRUBE será un órgano adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), tendrá desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental. La Procuraduría General de la República se ha referido a estos conceptos, especialmente al de la adscripción y desconcentración de un órgano en relación con otra institución a la cual parece mantenerse vinculado. El dictamen No.055 de 10 marzo de 1987 indica sobre este vocablo:

“El término "adscrito" ha sido utilizado por el legislador costarricense en relación con órganos desconcentrados, --que son los únicos órganos que tienen algún grado de independencia en relación con el órgano o ente al que pertenecen, ya que los órganos centralizados están sujetos al control y vigilancia del jerarca y del superior jerárquico inmediato tanto en la materia administrativa propiamente dicha, como en aquella propia de su competencia-- en relación con entes públicos menores, que como tales tienen personalidad jurídica, patrimonio y competencia propia y gozan de independencia administrativa. Ahora finalmente lo vemos en la Ley General de Presupuesto para el año en curso, utilizado en relación con una empresa del Estado.

Como tal término dentro del Derecho no acarrea características especiales al sujeto a quien se le aplica, sino que aquel mantiene su propia estructura y naturaleza jurídica, estima la Procuraduría General de la República que únicamente puede servir de criterio interpretativo de las norma que rigen los órganos, entes o empresas que se "adscriben", para lo cual, por carecer de contenido propio se deberá de recurrir al significado del término tal como indica la Real Academia Española:



"adscrito.- Del latín adscriptus. Adscribir: Agregar a una persona al servicio de un cuerpo o destino".

Por su parte, el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas manifiesta que, entre otras acepciones, agregado dependiente, sujeto". (Dictamen N° C-229-79 de 5 de octubre de 1979).

Lo anterior nos lleva a afirmar que nuestro legislador ha pretendido a través de la utilización de dicho término, limitar en algún grado la libertad de órganos, entes o empresas. Y al citar el término "órganos" debe entenderse que nos referimos necesariamente a los que gozan de algún grado de desconcentración, ya que son los únicos que gozan de algún grado de libertad (artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública).

Debe quedar claro que tales pretensiones del legislador no se han logrado, pues como se dijo, el término "adscrito" no está delimitado jurídicamente, carece de contenido propio, y en consecuencia por sí mismo, no confiere mayor o menor grado de libertad al órgano, ente o empresa a quien se le aplique; será el resto del ordenamiento jurídico quien nos señale el grado de libertad o dependencia en que se encuentre el sujeto a quien se le aplique en relación con el órgano o ente al que se "adscriba".

Artículo 2.- Beneficiarios del Estado

Para efectos de la presente ley, se entenderá por beneficiarios a todas las personas que requieran los servicios, las asistencias, los subsidios o los auxilios económicos a cargo del Estado, para la atención de estados y situaciones de necesidad.

Comentario del CAACR: Este numeral delimita el sector socioeconómico al cual estarán dirigidos los esfuerzos institucionales y define el concepto de las personas a las cuales les serán recogidos sus datos personales para los fines que se verán. Esta información será el insumo que el SINIRUBE utilice para crear su base de datos unificada con la información de los beneficiarios en los términos que le propio artículo prevé.

Artículo 3.- Fines

Los fines del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado serán:



a) Mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional con la información de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos, por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad.

b) Eliminar la duplicidad de las acciones interinstitucionales que otorgan beneficios asistenciales y de protección social a las familias en estado de pobreza.

c) Proponer a las instituciones públicas y a los gobiernos locales, que dedican recursos para combatir la pobreza, una metodología única para determinar los niveles de pobreza.

d) Simplificar y reducir el exceso de trámites y requisitos que se les solicita a los potenciales beneficiarios de los programas sociales.

e) Conformar una base de datos que permita establecer un control sobre los programas de ayudas sociales de las diferentes instituciones públicas, con el fin de que la información se fundamente en criterios homogéneos.

f) Disponer de datos oportunos, veraces y precisos, con el fin de destinar de forma eficaz y eficiente los fondos públicos dedicados a los programas sociales.

g) Garantizar que los beneficios lleguen efectivamente a los sectores más pobres de la sociedad, que estos sean concordantes con las necesidades reales de los destinatarios y que las acciones estén orientadas a brindar soluciones integrales y permanentes para los problemas que afectan los sectores de la población más vulnerable.

Comentario del CAACR: Toda recopilación de datos personales debe tener una finalidad en particular, que debe ser lícita y acorde con las funciones generales del órgano recopilador.

Este artículo señala una serie de fines generales que deben ser coincidentes con las políticas de autodeterminación informativa. En lo que interesa, procura mantener una base de datos actualizada que abarque todo el país con la información de las personas beneficiarias de ayudas estatales.

Es importante señalar que todo dato personal debe estar siempre actualizado, pues de lo contrario perdería calidad y ya no deberá almacenarse ni tratarse.

A la vez, el inciso b) indica como gran objetivo, indicado también en la exposición de motivos, eliminar la duplicidad de acciones interinstitucionales, es decir, impedir que la información de los beneficiarios obre en diferentes bases de datos, finalidad que es lógica pues carece de sentido que la información de una misma persona conste en varios repositorios que busquen los mismos objetivos o que no tengan sus registros actualizados.



Los incisos e) y f) aluden a otros propósitos similares. En este caso, a la creación de una única base de datos que controle la información que se halle en diferentes instituciones públicas que trabajen en objetivos sociales, así como disponer de datos “oportunos, veraces y precisos” sobre estas temáticas sociales. Letra legislativa que es concordante con la naturaleza de los datos personales de actualidad y calidad, según mencionamos antes.

Artículo 4.- Funciones

El Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado tendrá como funciones:

a) Conformar una base de datos actualizada y de cobertura nacional de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad, así como de aquellos beneficiarios que reciban recursos de programas sociales, independientemente de la institución ejecutora que haya asignado el beneficio.

b) Constituir una red interinstitucional que permita hacer estudios comparativos entre las entidades públicas de ayuda social y con ello lograr una mejor distribución de los recursos.

c) Sistematizar el control de los recursos destinados a la inversión de los programas sociales.

d) Efectuar una acción coordinada con las diversas instituciones que atienden programas destinados a erradicar la pobreza.

e) Monitorear y evaluar la efectividad de los recursos de las instituciones públicas que atienden programas destinados a erradicar la pobreza.

f) Conformar una base de datos actualizada de todos los programas de asistencia social que mantienen las instituciones públicas.

g) Realizar estudios que permitan identificar y establecer posibles beneficiarios de programas de asistencia social de los sectores vulnerables de la población.

Comentario del CAACR: Similar al comentario anterior, el artículo 4 señala las funciones que tendrá el SINIRUBE para el logro de sus objetivos. En lo que interesa, el inciso a) nuevamente se refiere a la creación de una base de datos actualizada y de alcance nacional para los beneficiarios de programas sociales.



JD-08-666-20

Página 11

Hacemos hincapié en que se trata de una única base de datos nacional con dicha información, según indica el inciso f), donde se recalca que dicha base de datos debe contener todos los programas de asistencia social que existan en las instituciones públicas.

Artículo 5.- Órgano competente

El órgano encargado de crear y articular el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado será el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Comentario del CAACR: El SINIRUBE no es un ente estatal autónomo ni aparte del Instituto Mixto de Ayuda Social, sino que es el IMAS propiamente quien debe crearlo y articularlo, en tanto que es órgano adscrito a él, es decir, en los términos explicados antes, se trata de un ente colaborador a los programas sociales que lleve adelante el Instituto, por lo que debe existir una íntima cooperación entre ambos órganos.

Artículo 6.- Instituciones involucradas

Serán parte de este Sistema todas las instituciones del Estado que se dediquen a la ejecución de programas sociales. Asimismo, el Sistema podrá establecer relaciones de coordinación interinstitucional con las dependencias del Estado que generen información relativa a las políticas públicas destinadas a la erradicación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses.

Comentario del CAACR: En Costa Rica, la cobertura de los programas sociales ha sido amplia y ha procurado abarcar a muchos ciudadanos, incluso extranjeros, en situaciones de pobreza y riesgo social. Existen variadas instituciones estatales que buscan solventar estos problemas mediante el estudio y colaboración directa en favor de las personas de escasos recursos. De allí que el SINIRUBE deba estar conformado por todos los entes estatales dedicados a labores de esta naturaleza y también que tenga la posibilidad de coordinar con dichas dependencias para obtener información pertinente sobre estas problemáticas sociales. Dicha coordinación interinstitucional debe verse desde un punto de vista macro-social, en múltiples aspectos.

No podríamos interpretar que ello implique la transferencia indiscriminada de los datos personales que dichas instituciones hayan recopilado como parte de sus funciones y objetivos, sino que en general tal labor se efectúa para evitar la duplicidad de funciones entre órganos administrativos y así contar con información estadística



que sirva de respaldo para la toma de decisiones públicas, donde a la vez se resguarde la información privada y no existan riesgos de revelar datos sensibles o de acceso restringido. Debe entenderse que esa información siempre será anonimizada.

Artículo 7.- Consejo Rector del Sistema

Se crea el Consejo Rector del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, el cual estará integrado por los jefes, o sus representantes, de las siguientes instituciones:

- a) Instituto Mixto de Ayuda Social.*
- b) Patronato Nacional de la Infancia (PANI).*
- c) Ministerio de Educación Pública (MEP).*
- d) Ministerio de Salud.*
- e) Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).*
- f) Ministerio de Vivienda.*
- g) Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).*
- h) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).*
- i) Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).*

Este Consejo Rector será presidido por el representante o jefe del IMAS.

Comentario del CAACR: Se trata de mostrar la conformación estructural del SINIRUBE mediante la indicación expresa de las instituciones que conforman el Sistema. Es importante ver las funciones que tendrá este Consejo Rector.

Artículo 8.- Funciones del Consejo Rector del Sistema

Serán funciones del Consejo Rector las siguientes:



a) Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la elaboración de un censo nacional que permita determinar las características relacionadas con la situación económica y social de los individuos, el cual permita el análisis, la evaluación y el rediseño de las políticas sociales, así como la creación de un sistema de alerta que posibilite atender rápidamente a ciudadanos en estado de necesidad. Asimismo, este censo permitirá generar, alimentar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.

b) Definir y coordinar las políticas y las directrices que orienten el funcionamiento del Sistema, así como la aprobación de los protocolos de acceso a este Sistema para la toma de decisiones.

c) Establecer los parámetros de funcionamiento, la administración y los mecanismos de control interno de las bases de datos que integran el Sistema.

d) Establecer la regulación necesaria para el funcionamiento operativo del Sistema.

e) Definir las estrategias y los mecanismos de cooperación y coordinación entre los integrantes del Sistema.

f) Definir, por medio del reglamento respectivo, las políticas y las directrices generales para el acceso y el manejo de las bases de datos.

g) Remitir anualmente a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, a la Contraloría General de la República y al Mideplán, un informe sobre el cumplimiento de las metas y los impactos sociales y económicos alcanzados con los recursos del Sistema.

h) Mantener un sistema de información cruzado, permanente y actualizado, de los sujetos que han tenido acceso a los servicios del Sistema.

i) Resguardar y garantizar la seguridad del Sistema, empleando tecnologías de información, protección y comunicación, con el fin de que las instituciones del Estado cuenten con una información veraz y de probada utilidad.

j) Nombrar al director ejecutivo y al personal técnico y profesional necesario para el diseño, la ejecución, la alimentación y la actualización del Sistema.



Comentario del CAACR: Este artículo muestra de qué manera se hará la recopilación de la información que requiere el SINIRUBE. Obsérvese que, según el inciso a), deberá realizarse un censo nacional, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), referente a las condiciones socioeconómicas de la población meta para así analizar, evaluar y rediseñar no sólo las políticas sociales sino también crear un sistema de alerta para solventar los problemas de los ciudadanos necesitados. Más importante aún, al menos para el tema de la protección de datos personales, es la generación, alimentación y actualización del SINIRUBE. El inciso b) es respetuoso de los principios de autodeterminación informativa en el tanto menciona la creación de protocolos de acceso a la información que conste en el Sistema. Precisamente, uno de los derechos del ciudadano, en resguardo de sus datos personales, es conocer quiénes tendrán acceso a su información y con qué objetivos. Es precisamente lo que se recalca en el inciso c) en cuanto a la administración y control interno de la base de datos o módulos que la conformen. En cuanto al inciso e), referente a las estrategias y mecanismos de cooperación y coordinación entre las instituciones que sean parte del sistema, deberemos entender que se refiere a las relaciones interinstitucionales necesarias para cumplir con los objetivos y funciones que se señalen para el Consejo Rector,. Finalmente, el inciso f) hacen referencia al acceso y manejo de las bases de datos o módulos del sistema, autorizando a que dicha regulación, en tanto materia operativa, se pueda establecer mediante reglamento ejecutivo.

Artículo 9.- Sesiones del Consejo Rector

El Consejo Rector sesionará ordinariamente al menos una vez al mes y extraordinariamente cuando el presidente convoque o a solicitud de la mitad más uno de sus integrantes, y sus miembros no devengarán dietas por la asistencia a las sesiones. Sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta de los miembros asistentes; en caso de empate, decidirá quien presida este Consejo. Se conformará el quórum con la mitad más uno de sus miembros, quienes serán nombrados por un plazo de dos años, pudiendo ser reelegidos. Tendrá su sede o domicilio en San José, en las oficinas centrales del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Comentario del CAACR: No hay comentarios.

Artículo 10.- Nombramiento del director ejecutivo

Para dirigir y velar por el buen funcionamiento de este Sistema, el Consejo Rector nombrará, mediante un concurso público de oferentes, a una persona para desempeñar el cargo de director ejecutivo.



Comentario del CAACR: No hay comentarios.

Artículo 11.- Requisitos para el cargo de director ejecutivo

El director ejecutivo deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Poseer el grado académico de licenciatura en cualquiera de las áreas relacionadas con la ejecución de programas sociales.*
- b) Ser de reconocida honorabilidad.*
- c) Tener dedicación exclusiva para el desempeño de sus funciones.*

Comentario del CAACR: No hay comentarios.

Artículo 12.- Funciones del director ejecutivo

El director ejecutivo ejercerá las funciones que dicte el Consejo Rector y tendrá a su cargo la representación legal del órgano.

Comentario del CAACR: No hay comentarios.

Artículo 13.- Traslado de personal

Se faculta a las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado a trasladar el personal necesario para el cumplimiento de los fines de esta ley, con cargo al presupuesto de cada una de estas instituciones.

Comentario del CAACR: No hay comentarios.

Artículo 14.- Partida presupuestaria

El Ministerio de Hacienda deberá incluir la partida presupuestaria correspondiente para atender los gastos operativos, administrativos y de personal para el funcionamiento del Sistema, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Comentario del CAACR: No hay comentarios.



Artículo 15.- Responsabilidad de actualización

Las instituciones que integran el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado podrán actualizar y alimentar las bases de datos con la información que este requiera para su adecuado funcionamiento, quedando a resguardo aquella información que sea de carácter confidencial.

La información que brinden las instituciones que integran el Sistema se adecuarán a los protocolos que para este efecto determine el Consejo Rector.

Comentario del CAACR: Como ya hemos indicado, las instituciones públicas pueden recopilar datos de su población meta para el cumplimiento de las obligaciones y finalidades que señalen las normas que las rigen. En el caso del SINIRUBE, si bien su insumo principal viene a ser la recopilación de datos mediante el censo indicado en el artículo 8, inciso a), ya citado, tal censo es el punto de partida, por lo que es necesario que su base de datos o los módulos que la conformen mantengan una política de actualización constante de la información que allí esté depositada. Tal política es coincidente tanto con la necesidad de mantener datos acordes con la realidad social de los beneficiarios de las ayudas del Estado como con el principio de calidad de los datos.

Se hace necesario que, a instancias del propio SINIRUBE, se le facilite la información que éste requiera a las entidades que lo conforman, pero resguardando los datos que sean confidenciales.

El término "confidencial" significa secreto o reservado, un dato que no puede ser accedido por terceros ni dado a conocer a otros. No es información pública ni de libre acceso o disposición.

Si esta defensa de la información ciudadana no se incluyera con claridad en las normas legislativas, los artículos que no la contemplen deberían ser consideradas como inconstitucionales. En el tratamiento de estos datos, es necesario la elaboración y respeto de los protocolos que sobre el tema deba elaborar el SINIRUBE y que ya estén en funcionamiento en otras instituciones que den tratamiento a los datos personales de los beneficiarios de las ayudas estatales. Por lo tanto, deberemos concluir el SINIRUBE se encuentra autorizado para demandar esta información solamente de las instituciones que la integran, de manera puntual, lo que es concordante con el artículo 5, párrafo 2, inciso c) de la ley de protección de datos No.8968, que establece la posibilidad de entregar los datos sin conocimiento informado cuando exista una disposición legal que lo ordene.

Artículo 16.- Funcionario responsable

El Consejo Rector determinará, mediante reglamento, quién es el funcionario o los funcionarios responsables de cumplir lo que señala el artículo anterior.

Toda la información que se suministre al Sistema deberá ser actualizada y veraz, de acuerdo con las directrices que haya fijado el Consejo Rector.

Comentario del CAACR: Este artículo recalca lo comentado anteriormente. En primer lugar, existe la obligación que nace de la ley No.8968, artículo 3, incisos f) y h), donde se define al responsable de la base de datos e indica la obligación de confidencialidad que debe guardar esa persona responsable.

La ley de protección de datos también contiene otra serie de obligaciones para dicho funcionario, que pueden verse en los artículos 5, párrafo 1), inciso h); artículo 6, párrafos 1 al 3; artículo 7, párrafo segundo, y párrafo 2); artículo 10; artículo 11; artículo 14; artículo 25 y 31, inciso e). Igualmente, el artículo en comentario confirma, una vez más, que la información proviene de fuera del SINIRUBE a sus bases de datos, sitio donde deberá resguardarse. A la vez, coincide con lo que estipula la ley de protección de datos en su artículo 6, acerca del principio de calidad de la información, inciso 3), donde señala que los datos deben ser exactos, es decir, actualizados y precisos, pues de lo contrario habrán perdido calidad, caso en el cual no deben tratarse.

Artículo 17.- Deber de confidencialidad

Los funcionarios responsables del manejo de la información contenida en las bases de datos deberán guardar confidencialidad sobre todos los datos referentes a los beneficiarios de los programas sociales; asimismo, deberán proteger dicha información para que no se divulgue o se use para fines distintos de los señalados en esta ley.

Comentario del CAACR: Ya nos hemos referido al tema de la confidencialidad y su significado, aunque parece hacer referencia a dos aspectos de esta obligación.

En primer lugar, hace alusión al deber de reserva del individuo cuando se hace conocedor de información sensible o restringida, en razón de su trabajo.

El segundo aspecto es el referente a impedir que dicha información confidencial sea dada a conocer a terceros o que sea utilizada para otros fines diferentes a los que señala la ley.



Tomando en cuenta el acervo de información que posee el SINIRUBE en sus bases de datos, que puede ser de varios cientos de miles de personas o quizás del 20% de la población, el deber de resguardar esta información y que no sea dada a terceros, debe ser una obligación ineludible para este órgano público. Este postulado es coincidente con el artículo 11 de la ley de protección de datos No.8968, que menciona las obligaciones que debe tener tanto el responsable de la base de datos como cualquier otra persona que participe en el tratamiento de datos personales, en cualquier fase del proceso, haciendo énfasis en el deber de mantener en secreto cualquier información confidencial aún después de finalizada la relación laboral.

Artículo 18.- Sanciones

El incumplimiento de las normas establecidas en esta ley será sancionado de acuerdo con la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, sin perjuicio de otras sanciones que la ley señale.

Comentario del CAACR: El tema de las sanciones se encuentra regulado en la ley No.8968, en sus artículos 28 y siguientes, donde divide los castigos en faltas leves, graves y gravísimas según el tipo de conducta en que incurran los involucrados, tal y como se describe en dichos numerales. Tampoco debe dejar de mencionarse la sanción penal que está contenida en el artículo 196 bis del Código Penal, denominada precisamente Violación de Datos Personales.

Artículo 19.- Interés público

Se declara de orden público la creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.

Comentario del CAACR: Sin duda alguna, la declaratoria de interés público a favor de un órgano administrativo y sus deberes eleva el rango de atención sobre ese ente, según las funciones y obligaciones que le asigne la ley.

En el caso del SINIRUBE, tal interés público se justifica por la naturaleza de los datos que recopila, la cantidad de datos que mantiene, correspondientes a los beneficiarios de las ayudas estatales, y el tratamiento que les dará de manera permanente.

El concepto jurídico de "interés público" es algo general, pero siempre estará referido al cumplimiento de los deberes que contenga la norma. La Procuraduría General de la República se ha referido a este tema en abstracto, en el dictamen C-239 de 21 de noviembre de 1995, el cual puede ayudar a comprender mejor la necesidad de utilizar una ubicación contextual para definir su aplicación:

“La finalidad de la acción pública es el interés público y la protección del orden público institucional. El interés público, principio de orden y de unidad, es un interés propio de la colectividad política, que se diferencia y que trasciende, por ende, los intereses particulares de sus miembros. Concepto jurídico indeterminado, el "interés público" debe ser precisado en cada caso:

"...Norma variable, el interés general adquiere un sentido preciso en el contexto de una situación particular. Sin embargo, esta adaptación a las situaciones concretas supone un principio de orden, una lógica que guía la aplicación de la norma".

En el caso que nos ocupa, esa lógica está informada por el principio de seguridad y mantenimiento del orden público que presupone una estabilidad institucional y social.”

Artículo 20.- Donaciones y convenios

El Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado podrá recibir toda clase de donaciones, así como adquirir todo tipo de bienes, tanto de instituciones públicas como de privadas.

Asimismo, el Sistema podrá suscribir toda clase de convenios de cooperación nacional e internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos de esta ley.

20.- Comentario del CAACR: Los convenios de cooperación a los que se alude en el párrafo segundo de este artículo sólo pueden interpretarse en un sentido restringido en el tanto no involucren transferencia de datos personales. Una transferencia de esa naturaleza solamente puede efectuarse si la norma legal la autoriza expresamente, con adición de la finalidad, protocolos de actuación y demás derechos que garanticen el goce de la autodeterminación informativa. Interpretar que aquí están incluidos convenios o acuerdos de transferencia de datos entre instituciones públicas resulta absurdo.

Por esa vía, habría que justificar también que los datos personales de los beneficiarios del Estado también puedan transferirse a entidades internacionales, acción absolutamente prohibida por la legislación. Tómese en cuenta, una vez más, que, en materia de derechos fundamentales, cualquier interpretación debe ser restringida, según ha sido establecido por la Sala Constitucional.

Transitorio I.- Plazo para constituir el Consejo Rector



El Poder Ejecutivo deberá constituir el Consejo Rector del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Comentario del CAACR: No hay comentarios.

Transitorio II.- Plazo de integración de las instituciones del Estado

Todas las instituciones del Estado y los gobiernos locales que brinden servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos a personas que se encuentren en estado o situación de necesidad tendrán un plazo de seis meses para integrarse y suministrar al Sistema toda la información requerida.

Rige a partir de su publicación.

Comentario del CAACR: Este artículo transitorio es coincidente con nuestro argumento indicado en los artículos 15 y 16 de la ley en comentario, donde manifestamos que las instituciones que conforman el SINIRUBE son quienes deben de aportar la información que requiera esa base de datos. Creemos que esta posición es armónica en la ley en general y no puede interpretarse de manera tal que lesione el derecho de autodeterminación informativa en cuanto a la transferencia de datos o su confidencialidad.

IV.- CONCLUSIONES:

A.- La Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales No.8968 de 07 de julio de 2011, como regla general, no permite expresamente la transferencia de datos personales de los ciudadanos, salvo la autorización expresa del titular de los datos o mediante las excepciones que ella misma contiene o que puedan localizarse en otras leyes específicas que sí lo autoricen, como en el caso del SINIRUBE, según explicamos en los comentarios a los artículos 15 y 16.

B.- La Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales No.8968 de 07 de julio de 2011 y la Ley de creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado No.9137 de 30 de abril de 2013 son armoniosas en cuanto al respeto y aplicación los principios de autodeterminación informativa. No hemos encontrado ningún tipo de contradicción entre ambas normas. La ley del SINIRUBE se pliega a los postulados y dictados de la ley de protección de datos, siendo que ésta última norma debe tenerse como un marco jurídico complementario para los deberes y actuaciones del SINIRUBE.



C.- La Ley de creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado No.9137 de 30 de abril de 2013 autoriza la transferencia de datos de las instituciones que la conforman hacia una base de datos exclusiva del SINIRUBE. Dichos datos quedan a resguardo del SINIRUBE y no pueden ser transferidos a ninguna otra entidad pública o privada pues la ley no autoriza ni sugiere dicha transferencia. La información puede ingresar al SINIRUBE y ser tratada allí, pero no puede ser trasladada a otros entes, públicos o privados”.

Atentamente,

Lic. Álvaro Sánchez González
Presidente