

20 de setiembre de 2012
PJD-20-2012

Señor
Roberto González Rodríguez,
Regímenes de Capitalización Colectiva
Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

Esta División Jurídica responde a las preguntas realizadas el 04 de junio del 2012, relacionadas con la negativa del Consejo Superior del Poder Judicial de la Corte Suprema de Justicia, de suministrar los dictámenes médico legales de algunos expedientes que fueron solicitados para evaluar el correcto otorgamiento de jubilaciones por invalidez por parte del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (FPJ). Al respecto, se presenta el siguiente análisis jurídico:

I. Antecedentes

En oficio **SP-2403**, del 29 de noviembre de 2011, se le comunicó al Fondo de pensiones y jubilaciones de los empleados del Poder Judicial, que se llevaría a cabo una visita de inspección a partir del 05 de diciembre de 2011.

Se indica en la información que se adjuntó con la consulta lo siguiente:

“... Uno de los propósitos de la visita fue evaluar el proceso de otorgamiento de beneficios por invalidez en el FPJ, para lo cual se escogió una muestra aleatoria de expedientes para ser analizados.

Durante el proceso de análisis de la documentación se determinó que algunos expedientes no contenían el dictamen médico legal; únicamente el acuerdo del Consejo Superior en donde se indicaba que la persona luego de ser evaluada por el Consejo Médico Forense, se encontraba incapacitada en forma total y permanente para sus labores habituales en el Poder Judicial.

El dictamen médico legal se considera vital en la revisión, en vista de que constituye el criterio técnico por medio del cual se fundamenta la concesión del beneficio y aporta mayores elementos de juicio para evaluar el proceso de otorgamiento de beneficios por invalidez; por tal razón, se recurrió en reiteradas ocasiones y en diferentes instancias, a solicitar el documento mencionado. Sin embargo, no se lograron ubicar 13 dictámenes en los 33 expedientes analizados, según se indica en anotación del 03 de febrero de 2012.

... el día 31 de enero de 2012 el Lic. Roberto González, Líder de Supervisión de Regímenes Colectivos responsable de la supervisión de este Fondo remitió el correo electrónico a la Licda. Navarro Romanini, mediante el cual solicitó los dictámenes indicados.

El día 27 de febrero de 2012 ingresó a la superintendencia el oficio 1776-12 fechado 23 de febrero de 2012, dirigido al Lic. Roberto González Vargas en el cual el Pro Secretario General de la Corte, señor Gustavo Barquero Morales, responde la solicitud de Roberto González y transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Superior del Poder Judicial en la sesión No. 10-12, del 07 de febrero de 2012, artículo XXXI, documento 903-12 , en el cual se indica: `...que legalmente no es posible acceder a lo que solicita, por tratarse no sólo de información confidencial sino que debe respetarse el derecho que tienen las personas de que se protejan sus datos e información personal. Además, es importante aclarar al Lic. González Vargas que si bien es cierto la Secretaría General de la Corte mantiene de manera transitoria bajo su responsabilidad los dictámenes de valoraciones médicas, ese solo ese hecho no le faculta para expedir certificación solicitada (sic). Finalmente, se estima que con solo la conclusión del Consejo Médico Forense, de que determinado servidor o servidora se encuentra incapacitado de manera absoluta y permanente para laborar en el Poder Judicial, son datos suficientes para los fines requeridos por esa Superintendencia de Pensiones...`".

En razón de lo anterior, se plantean las siguientes consultas:

- 1- *¿Tiene la obligación, la Administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial de suministrar los dictámenes médico legales que constituyen el criterio técnico por medio del cual se fundamenta la concesión de un beneficio por invalidez, que además forma parte integral del proceso que se sigue en el Poder Judicial para conceder un beneficio de esa naturaleza?*
- 2- *¿Constituye un dictamen médico legal utilizado para conceder un beneficio de pensión por invalidez, un documento de información personal y por ende confidencial, cuyo suministro a un ente supervisor, atentaría contra el derecho de una persona, de protección a su información personal?*

II. Normativa aplicable y análisis de Fondo

Antes de dar respuesta a las consultas planteadas, se hace necesario señalar que la Superintendencia es un órgano público, por lo que su accionar se rige por el bloque de legalidad y sus corolarios. Uno de estos es el relativo a las competencias. En ese sentido, la Superintendencia solo puede realizar las actuaciones que responden a su finalidad y para las cuales le ha sido atribuida una potestad, por consiguiente, solo puede ejercer las competencias que le han sido asignadas por el legislador; competencias que están referidas no a cualquier ámbito sino al sistema nacional de pensiones y jubilaciones. Todo aquello que no concierna a ese sistema, está excluido de la esfera competencial de la Superintendencia, salvo que el legislador haya extendido la competencia de la Supen, permitiéndole expresamente ejercitar sus potestades en ámbitos distintos del que justifican su creación.

En línea con lo anterior, el inciso h) del artículo 36 de la Ley N° 7523 señala cuales son las facultades de supervisión de la Supen con respecto a los regímenes de pensiones de carácter público creados por ley especial o convenciones colectivas, referente a la calificación de la invalidez.

La norma en comentario, dispone en lo que interesa lo siguiente:

“Artículo 36.- Supervisión de los otros regímenes de carácter público. En materia de supervisión y resguardo de la solidez financiera de los regímenes de pensiones creados por ley o convenciones colectivas, la Superintendencia tendrá las siguientes facultades:

(...)

h) Supervisar el sistema de calificación de la invalidez de los distintos regímenes... (la negrita no es del original).

Como puede notarse, respecto de la calificación de la invalidez, las facultades de la Superintendencia se limitan a la supervisión de ese sistema, la cual consiste en verificar que los sistemas de calificación del grado de invalidez se guíen por reglas o políticas claras y procedimientos consistentes, equitativos y transparentes, de manera que existan parámetros técnicos que permitan un trato objetivo para todos los petentes.

En este orden de ideas, se puede indicar que esta Superintendencia, además de fiscalizar que se cumpla con los procedimientos operativos para la declaratoria del beneficio jubilatorio, estaría facultada para verificar la existencia de parámetros objetivos de calificación del grado de la invalidez. Ahora bien, es importante señalar que lo anterior no significa que la Superintendencia deba tener acceso al contenido de los expedientes de pensión –vejez, invalidez o sobrevivencia- por cuanto esta facultad no esta contemplada dentro de las facultades establecidas por la ley; además, lo contrario podría dar lugar a una violación a derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa.

Respecto al acceso que tendría la Superintendencia a los expedientes de concesión de derechos por invalidez, vejez y muerte, expedientes que fundamentan el otorgamiento del beneficio, en el criterio legal **C-212-2010**, de 19 de octubre de 2010, la Procuraduría General de la República externó lo siguiente:

“... Preocupa a la Procuraduría el acceso de mérito no solo porque no ha sido previsto por el legislador en forma expresa sino sobre todo porque ese acceso puede violentar el derecho fundamental a la autodeterminación informativa. Un derecho a tener control sobre las informaciones que terceros ostenten sobre la persona de que se trate. Por su carácter constitucional, este derecho está protegido por el principio de reserva de ley en materia de Derechos Fundamentales. Esto implica que su régimen jurídico debe ser establecido por la ley. Se deriva de dicho principio que cualquier restricción o limitación para el ejercicio del derecho debe provenir de una norma de rango legal.

*Está comprendida dentro de estos supuestos la información que concierne directamente la esfera de la persona, sea porque esté referida a su vida familiar o privada, sus creencias, convicciones o preferencias sexuales e información sobre su situación económica o financiera, relaciones comerciales. **Esta información por su carácter privado no es accesible a terceros, salvo los supuestos expresamente previstos por la ley o bien, que se dé el consentimiento del derecho habiente.** Es decir, la persona puede poner en conocimiento de terceros la información personal, lo que puede estar motivado en un interés de que dicha información sea conocida por dichos terceros e incluso por el público en*

general. Pero también la Administración puede recabarla con carácter confidencial. Es decir, la información se obtiene o se revela a la Administración en el entendido de que no será difundida o comunicada a los demás sin el consentimiento del interesado. La confidencialidad se constituye así en un instrumento de garantía de la información privada, aun cuando esta no concierna datos sensibles.

Al respecto, debe recordarse que los datos personales se clasifican a partir de diversos criterios. De conformidad con esas clasificaciones, se debe dar una protección especial a los llamados datos sensibles. Entre estos se considera la raza, salud, afiliación política, preferencia sexual, creencias políticas o religiosas. Datos personales que se consideran sensibles porque su conocimiento y divulgación puede llevar a una estigmatización del titular de los datos y, por ende, a discriminaciones. Estos datos son, en principio, confidenciales por lo que su registro se sujeta no solo a disposiciones específicas sino que no puede ser consultado por terceros, salvo las personas expresamente autorizadas por la ley. Revisada la legislación financiera no se ha encontrado disposición legal alguna que permita a las superintendencias del sector un acceso a esos datos sensibles. Es por ello que en el dictamen C-199-2008 de 12 de junio de 2008 afirmamos que 'la recolección y tratamiento de datos sensibles por una entidad financiera no puede sino ser excepcional'. Lo que se sigue que la revisión de los expedientes en que consta el estado de salud de los beneficiarios del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte solo puede tener lugar con autorización de ese beneficiario. Simplemente, el derecho de autodeterminación informativa impide no solo la recolección, almacenamiento, procesamiento y revisión de esos datos por entidades no expresamente autorizadas para ello...' (Sala Constitucional, resolución N° 1176-2008 de 11:21 hrs. de 25 de enero de 2008).

(...)

Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que: (...)

15. El derecho de autodeterminación informativa protege de manera especial los datos sensibles, entre los cuales se encuentran los relativos a la salud de la persona.

16. Dicho derecho fundamental impide que personas no autorizadas puedan tener acceso a los expedientes donde conste información sobre el estado de salud de una paciente. (...)

17. Entre los terceros autorizados para tener acceso a la información sobre la salud de los beneficiarios del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte no se encuentra la Superintendencia de Pensiones. Por consiguiente, ese acceso solo puede ser posible si la persona a quien corresponden esos datos autoriza expresamente tal acceso. De lo contrario, le resulta prohibido a la CCSS permitir tal acceso. (...) (El resaltado no es del original)

A mayor abundamiento se cita una parte del **Voto 1176-2008** de las 11:21 horas de 25 de enero de 2008, sobre el derecho a la autodeterminación informativa. En este sentido señala la Sala Constitucional lo siguiente:

"... En síntesis se ha establecido que toda persona física o jurídica tiene derecho 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. Tiene derecho a que esa información se destine y a que sea empleada únicamente para dicho fin, el cual dependerá de la naturaleza del registro en cuestión. Tiene derecho también a que la información sea rectificadora, actualizada, complementada o suprimida, cuando esta sea incorrecta o inexacta, o esté siendo empleada para fin distinto del que legítimamente puede cumplir. Es la llamada protección a la autodeterminación informativa de las personas, la cual rebasa su simple ámbito de intimidad. El derecho de autodeterminación informativa tiene como base los siguientes principios: el de transparencia sobre el tipo, dimensión o fines

del procesamiento de los datos guardados; el de correspondencia entre los fines y el uso del almacenamiento y empleo de la información; el de exactitud, veracidad, actualidad y plena identificación de los datos guardados; de prohibición del procesamiento de datos relativos a la esfera íntima del ciudadano (raza, creencias religiosas, afinidad política, preferencias sexuales, entre otras) por parte de entidades no expresamente autorizadas para ello; y de todos modos, el uso que la información se haga debe ser acorde con lo que con ella se persigue; la destrucción de datos personales una vez que haya sido cumplidos el fin para el que fueron recopilados; entre otros. **La esfera privada ya no se reduce al domicilio o a las comunicaciones, sino que es factible preguntarse si es comprensible incluir `la protección de la información` para reconocerle al ciudadano una tutela a la intimidad que implique la posibilidad de controlar la información que lo pueda afectar...** En resumen se deduce entonces que la autodeterminación informativa es una ampliación del derecho a la intimidad y que su protección surge a partir del desarrollo de mecanismos informáticos y tecnológicos globales que manejan bases de datos que contienen información de las personas. Respecto de la delimitación del contenido del derecho de autodeterminación informativa es importante acotar que para que la información sea almacenada de forma legítima, debe cumplir al menos con los siguientes requisitos: **primero no debe versar sobre información de carácter estrictamente privado o de la esfera íntima de las personas** (ver al respecto la resolución N°2007-3124), **segundo debe ser información exacta y veraz** (en relación con esto, ver sentencia N° 2000-01119, de las dieciocho horas cincuenta y un minutos del primero de febrero de dos mil) y tercero la persona tiene el derecho de conocer la información y exigir que sea rectificadas, actualizadas, complementada o suprimida, cuando sea incorrecta o inexacta, o esté siendo empleada para fin distinto del que legítimamente puede cumplir..." (El resaltado no es del original)

En relación con la confidencialidad con que debe tratarse la información relativa a los usuarios de los servicios de salud, el artículo 2 de la Ley sobre Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados, N° 8239 de 2 de abril de 2002, señala que las personas usuarias de estos servicios tienen derecho que sus datos sean tratado de forma confidencial.

La norma en comentario establece expresamente:

"Artículo 2º—Derechos. Las personas usuarias de los servicios de salud tienen derecho a lo siguiente:

(...)

m) Hacer que se respete el carácter confidencial de su historia clínica y de toda la información relativa a su enfermedad salvo cuando, por ley especial, deba darse noticia a las autoridades sanitarias. En casos de docencia, las personas usuarias de los servicios de salud deberán otorgar su consentimiento para que su padecimiento sea analizado..." (El resaltado no es del original).

Entonces, si el historial clínico de los petentes esta a cargo, por ejemplo, del Consejo Médico Forense, o consta en el expediente que custodia el Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia, la Administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial o la oficina de Recursos Humanos, estos son los obligados a mantener el carácter confidencial de los documentos que forman parte del expediente de salud y que son incluidos en el expediente de pensión, en consecuencia, está prohibido dar acceso a terceros no autorizados.

En razón de lo indicado, la Superintendencia de Pensiones no se encuentra autorizada para tener acceso a los expedientes, salvo que, la persona a quien

corresponda esos datos autorice expresamente tal acceso. De lo contrario, le resulta prohibido al Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia, la Administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial o a la oficina de personal donde se custodian los expedientes permitir tal acceso.

Aclarada las facultades de la Superintendencia de Pensiones con respecto al acceso a los expedientes de los beneficiarios, se procede a dar respuesta a las preguntas planteadas.

III. Consultas

¿Tiene la obligación, la Administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial de suministrar los dictámenes médico legales que constituyen el criterio técnico por medio del cual se fundamenta la concesión de un beneficio por invalidez, que además forma parte integral del proceso que se sigue en el Poder Judicial para conceder un beneficio de esa naturaleza?

La Administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial no tiene obligación de suministrar los dictámenes médico legales de los trabajadores que han sido pensionados por invalidez, en razón de que esos datos se han calificado como sensibles. Estos datos son confidenciales, y no pueden ser consultados por terceros, salvo las personas expresamente autorizadas por la ley.

¿Constituye un dictamen médico legal utilizado para conceder un beneficio de pensión por invalidez, un documento de información personal y por ende confidencial, cuyo suministro a un ente supervisor, atentaría contra el derecho de una persona, de protección a su información personal?

El dictamen médico es un documento de información personal y por ende confidencial. Esta información, por su carácter privado, no es accesible a terceros, salvo los supuestos expresamente previstos por la ley o bien, que se dé el consentimiento del derecho habiente.

IV. Conclusión

De acuerdo con lo expuesto se concluye lo siguiente:

1. La supervisión del sistema de calificación de la invalidez debe permitir verificar que los sistemas de calificación del grado de invalidez se guíen por reglas o políticas claras y procedimientos consistentes, equitativos y transparentes, de manera que existan parámetros técnicos que permitan un trato objetivo para todos los petentes.
2. La Superintendencia no está facultada para acceder al contenido de los expedientes de pensión -vejez, invalidez o sobrevivencia- donde conste información sobre el estado de salud de un paciente, por cuanto esta facultad no esta contemplada dentro de las facultades establecidas por la

ley, además, con ello se podrían estar violentando derechos fundamentales como el derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa.


3. El contenido de los dictámenes médicos es información personal y por ende confidencial. Esta información, por su carácter privado, no es accesible a terceros, salvo los supuestos expresamente previstos por la ley o bien, que se dé el consentimiento del derecho habiente.
4. La Administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial no tiene obligación de suministrar los dictámenes médico legales de los trabajadores que han sido pensionados por invalidez, en razón de que esos datos se han calificado como sensibles.


V. Recomendación

Para efectos de cumplir con los objetivos de supervisión, se sugiere verificar que en los expedientes de pensión conste la recomendación de la comisión médica calificadora de la invalidez, donde se haga constar si la persona se encuentra inválida.

Cordialmente,

Realizado por: 
Ana Matilde Rojas Rivas

Revisado por: 
Jenory Diaz Molina

Aprobado por: 
Nelly Vargas Hernández