

Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138
Fax (506) 2202-4042
Apartado postal 6213-1000

21 de setiembre, 2021
IMAS-PE-AJ-1109-2021

Señor
Juan Luis Bermúdez Madriz
Presidente Ejecutivo
Presidencia Ejecutiva

Asunto: Atención al oficio IMAS-PE-0985-2021. Criterio sobre aspectos referentes al SINIRUBE y su uso en el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.

Estimado señor:

Mediante el oficio IMAS-PE-0985-2021, solicita a esta instancia criterio sobre la posibilidad de que el SINIRUBE formalice convenios de intercambio de información con las entidades autorizadas que forman parte del Sistema Financiero Nacional de Vivienda (SFNV) y la posibilidad de compartir los datos públicos, restringidos o sensibles, de la Ficha de Inclusión Social con estas entidades autorizadas, por lo que a fin de dar respuesta a lo consultado, previamente se hace referencia a las siguientes consideraciones.

I. DE LO FINES DEL SINIRUBE.

El SINIRUBE está conformado por una base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada información sobre los beneficios sociales otorgados por el Estado, este sistema surgió a raíz de la necesidad de contar con una herramienta exclusiva para la ejecución, control y verificación de los recursos otorgados por instituciones del Estado destinados a la atención de todas las personas en condiciones de necesidad o pobreza.

El espíritu de la Ley de Creación del SINIRUBE, es que formen parte de éste, *“todas las instituciones del Estado que se dediquen a la ejecución de*



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138

Fax (506) 2202-4042

Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 2 de 10

*programas sociales*¹”. Así, el artículo 5 del Reglamento a su ley de creación señala que el SINIRUBE abarca la información de todas las personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos, atinente en las bases de datos de los diferentes Ministerios y sus Órganos Adscritos, Instituciones Autónomas, Instituciones Semiautónomas, Gobiernos Locales y Empresas Públicas que comprenden el Estado Costarricense².

En este sentido, una de las funciones del SINIRUBE es el *“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”*.

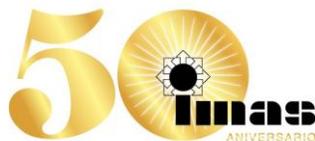
Las actuaciones para el cumplimiento de los fines asignados al SINIRIBE por disposición del artículo 19 de su ley de creación han sido declaradas de interés público, en este sentido, el reglamento ejecutivo de este cuerpo normativo dispone que el interés público del SINIRUBE se alcanza con la *“administración de la información de las personas físicas o jurídicas contenida en la base de datos, a fin de que los recursos de inversión social se ejecuten a favor de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema y pobreza”*³.

En línea con lo anterior se puede concluir que la competencia de las atribuciones dadas al SINIRUBE en su ley de creación abarca todo el territorio nacional estando facultado, entre otras cosas, para la conformación de una base de datos que sea comprenda la información de todos los programas sociales brindados a personas que requieran servicios, asistencias, subsidios o auxilios económicos por encontrarse en situaciones de pobreza o necesidad, que consten en los Ministerios y sus Órganos Adscritos, Instituciones Autónomas, Instituciones

¹ *Ibidem*, artículo 6.

² Poder Ejecutivo (2017). **Reglamento a la Ley N° 9137 Crea Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado**. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=84904&nValor3=0&strTipM=FN

³ *Ibidem*, art. 4.



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138

Fax (506) 2202-4042

Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 3 de 10

Semiautónomas, Gobiernos Locales y Empresas Públicas que comprenden el Estado Costarricense.

II. DEL FONDO DE SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA DE LA LEY 7052.

De conformidad con el artículo 2 de la ley 7052, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), es una entidad de interés público, integrado por el BANHVI como ente rector y por las instituciones autorizadas por este.

El Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI), creado por la Ley 7052, tal como refiere el oficio en atención está conformado por un aporte realizado por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y donaciones y aportes de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros⁴.

Los ingresos de este fondo tienen por objetivo *“que las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas”*⁵

El FOSUVI es un fondo creado por la ley 7052 para procurar la solución del problema de vivienda a nivel nacional, lo cual se logra a través de las acciones conjuntamente realizadas por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y las entidades autorizadas por este. En este sentido estas entidades autorizadas tienen como función el trámite y calificación para el otorgamiento de los subsidios, de conformidad con las condiciones para el otorgamiento previamente fijadas por el BANHVI.

De lo anterior se colige que interés público del SNFV radica en la prestación de un servicio público asistencial destinado a procurar el problema de

⁴ Asamblea Legislativa (1986). Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda). Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=12391&nValor3=0&strTipM=FN

⁵ *Ibidem*, art. 46.



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138

Fax (506) 2202-4042

Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 4 de 10

habitacional, lo cual logra a través de la ejecución de los fondos y programas creados para ello.

III. DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS ENTIDADES PRIVADAS AUTORIZADAS POR EL BANHVI

Las instituciones autorizadas para la tramitación y calificación para el otorgamiento de los programas financiados con el FOSUVI realizan una función pública, no obstante, como bien lo señala el oficio en atención, estas instituciones pueden ser públicas o privadas.

Sea que se trate de una institución pública o privada, lo cierto es que en ambos casos para el otorgamiento de los subsidios deben observar el ordenamiento jurídico administrativo que le habilita a realizar esta función, por cuanto se trata de una función pública para la cual han sido autorizados, lo cual trae consigo una serie de obligación.

Estas instituciones ejercen una función pública vicaria, por lo que tratándose de instituciones privadas, estas pueden ser encasilladas como sujetos privados denominados *munera publica*. Respecto de estos la Sala Constitucional ha indicado:

“En el Derecho Administrativo se denomina "munera publica" al sujeto privado que ejerce, permanente o transitoriamente, funciones o competencias públicas cuando han sido previamente habilitados legal o contractualmente convirtiéndose en vicarios de la respectiva administración pública. El munera publica a diferencia del funcionario público actúa a nombre y por cuenta propia o de terceros y no de la Administración Pública que auxilia. (...). El munera publico está sujeto a una relación de sujeción o



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138

Fax (506) 2202-4042

Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 5 de 10

*subordinación especial por lo que tiene una serie de obligaciones y deberes que debe cumplir y observar a cabalidad*⁶.

Así el Reglamento Organización del Sistema Financiero Nacional para Vivienda No 25788-MP-MIVAH, señala una serie de obligaciones y prohibiciones de estas instituciones, por ejemplo: tramitar, calificar y aprobar o rechazar técnicamente, previa exigencia y estudio de los documentos correspondientes, las solicitudes de postulación al beneficio del Bono Familiar de Vivienda de conformidad con la reglamentación que al efecto emita el Banco, teniendo prohibida la delegación en otros entes de tal función, siendo además responsable solidariamente ante el Banco y cualquier perjudicado, de cualquier daño que pueda ser ocasionado por la actuación de sus funcionarios.

IV. DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL SINIRUBE POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS AUTORIZADAS POR EL BANHVI PARA EJECUTAR LOS PROGRAMAS DEL FOSUVI.

El BANHVI es un ente que forma parte de la administración descentralizada institucional o funcional, se trata de un ente público no estatal que como tal está sujeto a la potestad de dirección del Estado.

Estas potestades de dirección se traducen a partir de directrices emitidas por el gobierno central. Las directrices son *“un medio de ordenar la actuación de diversos organismos en forma racional y coherente, con el objeto de orientar el cumplimiento de los fines públicos que deben perseguir, y lograr de esa forma la realización de los planes, programas y políticas definidos por el Poder Ejecutivo. Esa ordenación implica la orientación en la forma de alcanzar los fines y metas de la actividad del organismo dirigido y, eventualmente, de los medios para lograrlos,*

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. **Resolución N° 11926 – 2003 de las catorce horas con treinta y un minutos del veintitrés de octubre del dos mil tres.** Recuperado de: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-249423>



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138

Fax (506) 2202-4042

Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 6 de 10

*estableciéndose la coordinación entre los distintos órganos y entes. De esta forma se permite el cumplimiento del principio de la unidad estatal*⁷.

De esta forma la Directriz 081 del 25 de abril del 2020, denominada Reforma directriz N° 060 "Priorización de atención de la pobreza mediante la utilización del sistema nacional de información y registro único de beneficiarios del Estado dirigida a la Administración Central y descentralizada del sector social"⁸, en concordancia con la directriz N° 060, con el fin de que la selección de personas beneficiarias en los programas estatales se rija por criterios homogéneos en procura de aumentar la eficiencia y la efectividad de las acciones destinadas a la promoción social y el adecuado destino de los recursos públicos para la atención de la pobreza, instruye a que en todos los programas financiados por el FOSUVI utilizar la clasificación socioeconómica y priorización dada por SINIRUBE.

Lo anterior es coincidente con los fines para los cuales ha sido creado SINIRUBE, en este sentido el artículo 3 de su ley de creación refiere como fines:

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

⁷ Procuraduría General de la República. OJ-084-2017 del 7 de julio del 2017. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=20035&strTipM=T

⁸ Poder Ejecutivo (2017). Directriz 081, Reforma Directriz N° 060 "Priorización de atención de la pobreza mediante la utilización del sistema nacional de información y registro único de beneficiarios del Estado dirigida a la Administración Central y descentralizada del sector social". Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=91125&nValor3=120252&strTipM=FN



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138

Fax (506) 2202-4042

Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 7 de 10

problemas que afectan los sectores de la población más vulnerable.⁹

La información que consta en las bases de datos del SINIRUBE es información confidencial, en estricto cumplimiento de las disposiciones de la ley 9137 y su reglamento.

Con respecto al tratamiento de datos, el SINIRUBE debe cumplir con las disposiciones señaladas por la ley de Protección de Datos, ley 8968 y su Reglamento.

La ley 8968 divide los datos en las siguientes categorías: datos sensibles, datos de acceso restringido, datos de acceso irrestricto y datos referentes al comportamiento crediticio.

El artículo 3 de la Ley de Protección de datos, define los datos sensibles como *“información relativa al fuero íntimo de la persona, como por ejemplo los que revelen origen racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o espirituales, condición socioeconómica, información biomédica o genética, vida y orientación sexual, entre otros”¹⁰*.

Respecto de los datos restringidos, estos se refieren a aquellos que aun formando parte de registros de acceso al público, no son de acceso irrestricto por ser de interés solo para su titular o para la Administración Pública.

No obstante lo anterior, aún y cuando se tratara de datos sensibles o de acceso restringido, por las consideraciones que a continuación se exponen, es posible para el otorgamiento de los programas del FOSUVI la obtención del acceso a los datos de la Ficha de Inclusión Social del SINIRUBE.

Al respecto del derecho de autodeterminación informativa, la Procuraduría General de la República ha indicado:

⁹ Asamblea Legislativa. “Ley de creación del SINIRUBE”, art.3.

¹⁰ Ibídem, artículo 3.



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138
Fax (506) 2202-4042
Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 8 de 10

“Es uno de los derechos fundamentales derivados del artículo 24 de la Constitución Política. Dicho derecho asegura el respeto de la intimidad y de la dignidad humana por medio de una efectiva protección a los datos personales que consten en ficheros, archivos, registros o bases de datos, independientemente de que estos sean de carácter privado o público. La autodeterminación informativa faculta a toda persona a conocer quién posee registrada información sobre ella, el tipo de información que se mantiene y con qué objeto, además, concurrentemente implica la posibilidad de rectificación, bloqueo y eliminación de esa información”¹¹.

En resguardo del derecho de autodeterminación informativa la Ley de Protección de Datos impuso como requerimiento básico para la recopilación de datos, la obligación de informar acerca de la base de datos y de contar con el consentimiento del titular de los datos o su representante, así como de velar por la calidad de la información, los cuales deben observarse tanto para la recolección como para la cesión de datos (PGR, 2013)¹².

Empero, la ley establece un régimen de excepciones y limitaciones a este consentimiento. Al respecto de este punto la Procuraduría General de la República ha señalado:

“El principio en materia de transferencia de datos personales es el consentimiento o autorización expresa de parte del titular del derecho o de su representante. Sin embargo, como bien lo indica el artículo 14 de LPData, lo ahí establecido constituye la regla general; por lo que, a contrario sensu, pueden darse casos especiales en los que no opere esa regla ya que, en efecto, la misma ley contempla limitaciones a la autodeterminación informativa, previéndose supuestos bajo los cuales no se requiere contar con el consentimiento del titular de los datos personales para su tratamiento, incorporándose incluso dentro de esas excepciones los datos sensibles. Por ello, no puede

¹¹ Procuraduría General de la República (2013). **Dictamen C-090-2013**. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=17609&strTipM=T

¹² *Ibíd.*



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138

Fax (506) 2202-4042

Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 9 de 10

considerarse ni que el derecho de autodeterminación informativa sea absoluto ni que el principio del consentimiento del derecho habiente presente tampoco ese carácter”¹³.

De donde se extrae que aún y tratándose de datos sensibles, existen circunstancias en que por disposición de ley el consentimiento del titular de la información cede ante el interés público permitiendo su recolección o cesión aun sin brindar su consentimiento.

Al respecto de estas excepciones, en lo que interesa para el presente criterio, el artículo 5 de la Ley de Protección de Datos dispone que no será necesario da la persona titular cuando, *“los datos deban ser entregados por disposición constitucional o legal”¹⁴.*

Así las cosas, para el cumplimiento de los fines establecidos por ley al SINIRUBE, esto como se ha venido indicando, proponer una metodología única para determinar los niveles de pobreza, la simplificación y reducción del exceso de trámites y requisitos y procurar que los beneficios lleguen a los sectores que efectivamente califican como pobres, entre otros, las instituciones que presten beneficios destinados a la ejecución de programas sociales de atención a la pobreza deben de tener acceso a la ficha de inclusión social del SINIRUBE.

En este sentido puede apreciarse que en atención a los fines que persigue el SINIRUBE existe una autorización legal para que los datos que constan en su base puedan ser compartidos con las instituciones que se dedican a la prestación de programas para la atención de la pobreza, en el mismo orden en que existe la obligación de que estas instituciones brinden al SINIRUBE los datos de las personas beneficiarias de sus programas para que formen parte de su base de datos.

Conclusiones

¹³ *Ibídem.*

¹⁴ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2011). **Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, N° 8968.** Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70975&nValor3=85989&strTipM=TC



Teléfono (506) 2202-4137 // 2202-4138

Fax (506) 2202-4042

Apartado postal 6213-1000

Asesoría Jurídica, IMAS-PE-AJ-1109-2021

Pág. 10 de 10

En virtud de las anteriores consideraciones desde esta Asesoría Jurídica se indica que es posible la realización de convenios de intercambio de datos públicos, restringidos o sensibles que conforman la Ficha de Inclusión Social del SINIRUBE con las instituciones autorizadas por el BANHVI para la ejecución del FOSUVI, con estricta observancia del deber de confidencialidad y de los mecanismos previstos en la Ley N° 8968 Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales.

Cordialmente,

Luz Mery Brenes Calderón

Profesional en Derecho

Asesoría Jurídica

Patricia Barrantes San Román

Asesora Jurídica General

Asesoría Jurídica

LMBC/PBSR