

PJD-SGS-009-2015

07 de setiembre de 2015

Señor
Tomás Soley Pérez
Superintendente
Superintendencia General de Seguros

Estimado señor:

Esta División de Asesoría Jurídica emite el siguiente dictamen a fin de analizar si la información sobre estadísticas del Seguro Obligatorio de Riesgos del Trabajo es considerada de carácter sensible y confidencial, o si por el contrario, constituye información de interés público.

Este estudio se realiza con el propósito de determinar si dichas estadísticas son susceptibles o no, de ser entregadas por el Instituto Nacional de Seguros (INS) a organismos estatales que las requieran en el ámbito de sus funciones y que a la vez, sean divulgadas al mercado.

1.- ANTECEDENTES.-

Con la apertura del mercado de seguros obligatorios, se hace necesaria una revisión de los conceptos relacionados a información sensible, comercial y confidencial y aquella que pueda servir de insumo para la recopilación de las estadísticas en materia de riesgos del trabajo, tanto a nivel nacional como internacional.

Este aspecto ha sido ampliamente tratado por la Sala Constitucional en numerosos votos; uno de ellos, el Voto N°2011-016323 de las dos horas treinta minutos del veintinueve de noviembre de 2011, sobre la entrega de estadísticas en materia de Riesgos del Trabajo, dispuso declarar con lugar el recurso en vista de que los datos solicitados tienen un evidente interés público y pueden ser accedidos por cualquier administrado siempre que se proteja la información confidencial de las personas aseguradas.

Mediante el oficio SGS-DES-00-0222-2012, de 26 de enero de 2012, en virtud de una consulta realizada por el Consejo de Salud Ocupacional sobre la posibilidad de este

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 2

Consejo de acceder a información relacionada con el seguro obligatorio de riesgos del trabajo, la Superintendencia indicó lo siguiente:

“...se desprende con absoluta claridad que el INS, en acatamiento a lo estipulado por la Sala Constitucional, debe entregar a cualquier interesado y en especial a un ente como el Consejo de Salud Ocupacional, las estadísticas sobre riesgos de trabajo que le sean requeridas; lo anterior no se puede dejar de resaltar que existen normas que establecen límites a la forma en que los administrados podrán disponer de dicha información, pues su acceso no puede venir a significar un menoscabo al derecho de intimidad de los asegurados. Es por ello que las estadísticas, deben ser entregados en una forma general, de tal manera que no se expongan datos que permitan identificar las características particulares y confidenciales de los asegurados.”

Con estos argumentos el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social remitió el oficio DVM-231-09-2014-129, de 30 de setiembre de 2014, a la Presidencia del Instituto Nacional de Seguros, solicitando información estadística de la población asegurada por el Seguro de Riesgos del Trabajo: *“Accidentes y Muertes del Trabajo, así como las Enfermedades del Trabajo, tanto nuevas como las que ya obran en sus registros, según las estadísticas de los últimos cinco años. Además, de las Muertes por Enfermedades del Trabajo, mecanismo necesario para la adecuada definición de políticas y reglamentos para la prevención de la Salud ocupacional, que, como mandato legal, detenta el Consejo de Salud Ocupacional.”*

Ante dicha petición, el INS entregó los datos solicitados, con la manifestación de que dicha información es considerada sensible y confidencial al amparo de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, No. 8653, por tanto reiteró que el uso de ese material deberá ser únicamente para el CSO y no ser publicado, según expuso el Viceministro de Trabajo en su oficio No. DVM-50-02-2015 del 10 de febrero de 2015 dirigido a esta Superintendencia.

Recientemente, el 12 de enero de 2015, mediante el oficio con número de referencia DE-0001-2015, recibido el 20 de ese mes, el señor Hernán Solano Venegas, Director Ejecutivo del Consejo de Salud Ocupacional remitió a esta Superintendencia la propuesta de requerimientos estadísticos respecto de los seguros de Riesgos del Trabajo, producto del *“... acuerdo N°2247-2014, de sesión de la Junta Directiva del Consejo de Salud Ocupacional N°1838-2014 de 26 de noviembre del 2014, en cumplimiento del acuerdo entre su persona y el Viceministro de Trabajo y Presidente del Consejo de Salud Ocupacional señor Harold Villegas Román...”*

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 3

A partir de la propuesta de información sobre la materia de riesgos del trabajo que requiere el Consejo de Salud Ocupacional de parte del INS, se procede a realizar el análisis sobre la información que puede ser solicitada a las aseguradoras que ofrezcan el Seguro de Riesgos del Trabajo, de manera tal que por un lado, se proteja el secreto comercial de las entidades aseguradoras y el derecho a la intimidad de las personas consumidoras de seguros y por otro lado no se afecte el interés público, así como las obligaciones que asumió el país con la suscripción de los Convenios Internacionales relacionados con la materia de Riesgos del Trabajo.

2.- NORMATIVA JURÍDICA.-

Dentro del análisis realizado a efectos de evacuar la consulta planteada se han tomado en cuenta las disposiciones legales y reglamentarias de los siguientes cuerpos normativos:

- Constitución de la OIT
- Constitución Política, artículos 2, 7 y 30
- Ley del Instituto Nacional de Seguros. N° 12
- Ley Reguladora del Mercado de Seguros. N° 8653 (LRMS)
- Código de Trabajo, artículos 273, 274 y 292
- Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, No. 8968, artículos 1, 2, 8, 11 y 14
- Ley de Información No Divulgada, No. 7975, artículos 2 y 4 Ley 7839 Creación del Sistema de Estadística Nacional
- Reglamento a la Ley del Sistema de Estadística Nacional. No 28849-PLAN
- Reglamento de Requisitos de Funcionamiento de los Seguros Obligatorios, artículo 9, Acuerdo Sugese 04-10
- Código de Buenas Prácticas Estadísticas de Costa Rica, Decreto No. 38698-PLAN
- Convenios de la OIT suscritos por Costa Rica:

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 4

Dentro de los convenios ratificados por Costa Rica, se encuentran los siguientes¹:

- a) C148 - Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)
- b) C150 - Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)
- c) C160 - Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160) *De conformidad con el artículo 16, párrafo 2, del Convenio, todos los artículos de la Parte II han sido aceptados.*
- d) C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)
- e) C-102 Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social, 1952

3.- JURISPRUDENCIA.-

3.1.- Información Confidencial:

Los temas que motivan el presente estudio han sido objeto de estudio por parte de la Sala Constitucional, en lo que respecta a los análisis sobre las diferencias entre información sensible y confidencial en general y sobre la materia de seguros.

3.1.1. La Sala Constitucional emitió el Voto No. 16323-2011, del 29 de noviembre de 2011, que resuelve un recurso de amparo interpuesto contra el Instituto Nacional de Seguros por denegársele información estadística sobre las incapacidades por diversas enfermedades, especialmente las de origen músculo esquelético que sufren los conductores de transporte público, destinada a una investigación académica. Lo anterior, debido a que la aseguradora había clasificado esa información como confidencial por razones comerciales, estratégicas y de competencia, a pesar de ser en ese momento la única empresa que estaba autorizada a ofrecer los seguros de riesgos del trabajo.

En su resolución, la Sala señala los límites intrínsecos y extrínsecos del Derecho de Acceso a la Información Administrativa, entre los que destacan:

¹ Página Organización Internacional del Trabajo, Normlex, Ratificaciones de Costa Rica, Tomado el día 07 de agosto de 2015 desde:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102599

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 5

- 3.1.1.1. Límites Intrínsecos:
 - 3.1.1.1.1. La información sobre asuntos de interés público.
 - 3.1.1.1.2. Los secretos de Estado.
- 3.1.1.2. Límites extrínsecos:
 - 3.1.1.2.1. La moral y el orden público.
 - 3.1.1.2.2. El derecho a la intimidad
 - 3.1.1.2.3. Las informaciones relacionadas a investigaciones criminales.

Luego del análisis realizado por los magistrados, tanto de los hechos, como de los límites del acceso a la información administrativa, se concluyó que los datos relacionados a aspectos técnico estadísticos que posee la aseguradora con motivo de la atención que brinda en materia del seguro de riesgos del trabajo, no es información sensible o secreto comercial. Ello, en el tanto se proteja la esfera íntima de los clientes y se constituye en un interés público; por estas consideraciones señaló:

“Para este Tribunal, la información solicitada por Araya Medrano, reviste un evidente interés público, dado que se encuentra vinculada, estrechamente, con un sector que posee un impacto económico y social relevante y el alcance general que tiene lo pedido. En esa medida, puede ser accedida por cualquier administrado, salvaguardando la confidencialidad de la información del asegurado-. Aunado a lo anterior, tampoco, existe evidencia que lo pedido contenga datos que puedan considerarse como sensibles o confidenciales. A mayor abundamiento, tampoco, puede pasar desapercibido que el Instituto Nacional de Seguros comercializa en monopolio el Seguro de Riesgos del Trabajo (informe), por lo que las razones dadas para proteger la información de la competencia no resultan válidas.”

Y se declaró con lugar el recurso, ordenando al Instituto Nacional de Seguros la entrega de la información estadística solicitada por la recurrente.

Es importante recordar que hasta la fecha del presente estudio, no existe alguna otra entidad aseguradora autorizada por esta Superintendencia para ofrecer seguros de riesgos del trabajo.

3.1.2. Resolución No. 2012-012879, de las 9:05 horas del 14 de setiembre de 2012, de la Sala Constitucional sobre la situación del INS como empresa estatal y la

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 6

información que maneja a nivel comercial dentro del mercado de seguros, en lo que respecta a revelar el contenido de las notas técnicas y las tarifas, señaló: *"...resulta claro que deba proteger cierta información empresarial, pues no conviene su divulgación a terceros por motivos estratégicos, comerciales y de competencia (...) la supervisión de que las tarifas de un seguro se ajusten a la ciencia y a la técnica, lo realiza el Estado por medio de la Superintendencia citada (...) De lo anterior resulta claro que lo requerido es información cubierta por el secreto comercial, industrial o económico, el cual como reiteradamente lo ha señalado este Tribunal, es un límite intrínseco al derecho de acceso a la información del artículo 30 Constitucional (...) Así, dado que la denegatoria objetada estuvo debidamente fundamentada en el contexto de un mercado abierto de seguros, no se comprueba violación alguna al derecho fundamental citado..."*

3.1.3. Resolución No. 2013001453, de las 14:30 horas del 30 de enero de 2013, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Reiterando la confidencialidad de las notas técnicas de las pólizas, al señalar: *"...En la especie, queda claro que la información solicitada por la parte recurrente a la Superintendencia General de Seguros es de carácter confidencial y privada, toda vez que como se ha podido comprobar, las notas técnicas que contienen la composición de la prima del seguro obligatorio de vehículos contienen secretos estratégicos comerciales sensibles tales como hipótesis técnicas, financieras, procedimientos y fundamentos, etc. La información a la que pretende acceder el recurrente, que está relacionada con datos y estrategias comerciales en esa materia, podría ser utilizada por otros agentes competidores para sacar ventaja, colocando a esa entidad aseguradora en una posición desfavorable. Así las cosas, la actuación de la Superintendencia General de Seguros no puede reprocharse como arbitraria ni ilegítima, pues esa autoridad está impedida para proporcionarle al amparado la información confidencial en cuestión..."*

Los anteriores criterios se han ido manteniendo de manera uniforme desde la apertura del mercado de seguros, consolidando el hecho de que la composición de tarifas y las notas técnicas constituyen información sensible, por tanto confidencial, que manejan las aseguradoras en su función comercial; mientras que datos estadísticos que mantengan la privacidad de los consumidores de manera individual resultan de acceso público.

3.2.- Incorporación de los convenios internacionales suscritos por Costa Rica en la legislación nacional:

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 7

La resolución No. 17744-06 de la Sala Constitucional de las 14:34 horas del 11 de diciembre de 2006 establece la integración de las normas jurídicas nacionales en relación a los convenios internacionales suscritos por Costa Rica indicando:

*“El ejercicio de la **soberanía** interna del Estado costarricense, al estar sujeto jurídicamente a la potestad de gobierno, ergo del pueblo, debe entenderse también sujeta a los principios, derechos y garantías constitucionales que rigen en la República, y a los tratados y convenios internacionales que se encuentren suscritos e incorporados a nuestro ordenamiento constitucional”*

4.- LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SU RELACIÓN CON LAS ESTADÍSTICAS EN MATERIA DE RIESGOS DE TRABAJO.-

La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919 con el Tratado de Versalles, conjuntamente con la Sociedad de las Naciones Unidas, como un organismo especializado de esta, y desde ese momento ha tenido como finalidad la protección de los trabajadores y sus derechos, a través de la generación de normas y acuerdos internacionales y su posterior ratificación por parte de los Estados Miembros con la consecuente incorporación en la legislación nacional.²

Desde 1941, la OIT se encarga de compilar las estadísticas en materia de lesiones profesionales a nivel internacional. Los países le remiten la información respetando las recomendaciones internacionales emanadas y los resultados son publicados en un Anuario.

La misma fuente, (³señala que “... desde 1999, se ha pedido a los países que proporcionen a la OIT estadísticas acordes, en la medida de lo posible, a las recomendaciones de la Resolución de la 16ª CIET sobre casos de lesiones mortales, casos de lesiones no mortales con días de trabajo perdidos, casos de incapacidad laboral permanente, casos de incapacidad laboral temporal, días de trabajo perdidos por casos de incapacidad laboral temporal y tasas de lesiones mortales y no mortales. Estos datos deben suministrarse, siempre que sea posible, separadamente por sexo y

² Sistema de las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, información obtenida el 07 de agosto de 2015 de la página: <http://nacionesunidas.or.cr/agencias/oit>.

³Página de la Organización Internacional del Trabajo, Estadísticas de Salud y Seguridad, Algo de Historia; Obtenida el 07 de agosto de 2015 en la dirección: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/safety-and-health/lang-es/index.htm>

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 8

por actividad económica, según la versión más reciente de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas. Se pueden obtener datos por sexo de un 40 por ciento de países que compilan datos sobre lesiones profesionales. La OIT no compila estadísticas sobre enfermedades profesionales.”

Es decir, la remisión de los datos estadísticos por cada país debe cumplir con las convenciones internacionales ratificadas y recomendaciones y resoluciones en asuntos tales como aspectos a recopilar, las variables a tomar en consideración, y qué información emplear y cómo unificarla.

Los resultados serán el material que servirá de insumo para el análisis de las situaciones que aún requieren una mejor regulación jurídica, la adopción de nuevas políticas y programas que brinden protección a los trabajadores, determinación de labores u ocupaciones que representan un mayor riesgo, garantizándoles una actividad remunerada digna a su condición de seres humanos, la prevención de las lesiones, accidentes, muerte y enfermedades laborales, entre otros. Todos estos factores tienen una incidencia directa en el nivel de productividad, competitividad y bienestar de un país.

La OIT, de acuerdo a su Constitución, posee mecanismos por los cuales establece controles y supervisión, tanto de los progresos como de la incorporación de la normativa internacional ratificada dentro de cada sistema jurídico. Así las cosas, mediante el artículo 19 de la Constitución de la OIT deben someter el Convenio ratificado a sus autoridades nacionales competentes y por el artículo 22, de dicho instrumento, deben presentar memorias anuales sobre los avances en la materia.⁴

Para el logro de sus fines, la OIT cuenta con la colaboración de:

- El Departamento de Estadística de la OIT, que se encarga de la compilación y divulgación de las estadísticas del trabajo, el establecimiento de normas internacionales y la prestación de cooperación, asistencia y formación técnica sobre la materia de estadísticas.
- La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que como un órgano independiente analiza la aplicación de los convenios y

⁴ Organización Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 104ª reunión 2015. Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo, 2015 (I), 653 pp. Información obtenida el 07 de agosto de 2015 en la dirección: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_343026.pdf

recomendaciones de la OIT por los Estados Miembros (compuesta por juristas).

- la Comisión tripartita de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo. (conformada por representantes del gobierno, trabajadores y empleadores)⁵.

Ello implica que desde la ratificación de los Convenios, Costa Rica se encuentra comprometida en el empleo de los parámetros señalados en dichos instrumentos y sus recomendaciones, para la estimación de las estadísticas y debe rendir cuentas sobre su incorporación a la legislación nacional, de manera periódica.

5.- OBLIGACIONES A LAS QUE SE COMPROMETIÓ COSTA RICA, A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DE LOS CONVENIOS CON LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE RECOLECCIÓN DE ESTADÍSTICA EN RIESGOS DE TRABAJO.-

En primer término es necesario reiterar lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución Política de Costa Rica, que establece que los convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa tendrán autoridad superior a las leyes.

En este sentido, es necesario conocer las principales obligaciones en materia de recolección de información estadística sobre riesgos del trabajo a las que el país se comprometió con la ratificación de los convenios suscritos con la OIT y que se integraron al sistema jurídico costarricense en materia de riesgos de trabajo.

Propiamente, en lo que respecta a los acuerdos internacionales suscritos, Costa Rica, al ser Estado Miembro de la OIT, tiene, entre otras, las siguientes obligaciones:

Constitución de la OIT:

"Artículo 19:

Convenios y recomendaciones, Obligaciones de los Miembros en cuanto a los Convenios:

(...)

5.- En el caso de un convenio:

⁵ Op cit. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_343026.pdf

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 10

- a) *cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio, en el término de un año (...), a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;*
- b) *los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;*
- c) *si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio;*
- d) *si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por la vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.*

Obligaciones de los Miembros en cuanto a las recomendaciones:

6.- En el caso de una recomendación:

- a) *la recomendación se comunicará a todos los Miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo;*
- b) *cada uno de los Miembros obliga a someter la recomendación, en el término de un año (...), a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;*
- c) *los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y las medidas por ellas adoptadas;*
- d) *salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo*

que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

(...)

8.- En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación. " 6

Por tanto, Costa Rica, desde su incorporación como Estado Miembro de la OIT, así como con cada ratificación de los convenios a los cuales se adhiere, asume la obligación de integrar las medidas adoptadas dentro de la legislación nacional para ejecutar dichos convenios o de las disposiciones que esté en capacidad de realizar sobre la materia, así como de informar periódicamente esos cambios mediante la presentación de una memoria anual, según los requisitos que señale el Consejo de Administración.

Dentro de los convenios en materia de estadística y trabajo que Costa Rica ha suscrito, se encuentran los siguientes:

5.1. C-102-El Convenio sobre la Norma Mínima de la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952:

Que regula aspectos tanto de seguridad social como de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.

En su artículo 31 dispone la obligación de todo Estado Miembro de garantizar para los trabajadores las prestaciones que allí se señalan, tanto si media accidente de trabajo como enfermedad profesional.

⁶ Organización Internacional del Trabajo. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados. Por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010, 98 pp. Obtenido el 07 de agosto de 2015 en la dirección: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/download/constitution.pdf>

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 12

El artículo 76, a su vez, señala que cada Estado Miembro del Convenio se compromete a presentar en su memoria anual sobre la aplicación de este acuerdo, información completa sobre la legislación de la materia, las pruebas de haber observado las condiciones estadísticas y su recopilación tal como se detalla en el este instrumento y en las recomendaciones que dicte dicho Organismo.

Dentro de este instrumento jurídico consta un Anexo denominado “*Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (Revisada en 1968)*”, por el que se detallan la lista de grandes divisiones, divisiones y agrupaciones de actividades laborales, tales como la agricultura, casa, silvicultura y pesca, la Explotación de minas y canteras, las industrias manufactureras, la electricidad, gas y agua, la construcción, el comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles, la actividad de transportes, almacenamiento y comunicaciones, los servicios comunales, sociales y personales y las actividades no bien especificadas, que se señalan como una referencia a tomar en consideración a la hora de recopilar la información estadística relacionada al sector de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Parámetros con los que cada País Miembro debe trabajar para la remisión del informe anual a dicho Organismo Internacional.

Este material tendrá repercusión al unirse a los otros informes aportados por los otros Estados Miembros y convertirse en nuevas recomendaciones y convenciones que tendrán como finalidad mejorar la protección de las personas trabajadoras cuando atravesen un accidente laboral, así como la prevención de las enfermedades profesionales propiciando un mejor ambiente y el desarrollo del individuo y su familia dentro de una actividad digna y respetable que le permite crecer como ser humano y ser un aporte a su país.

De esta manera, se arriba al mantenimiento de la “... paz mundial, duradera y universal” “que sólo puede ser alcanzada cuando está fundamentada en el trato decente de los trabajadores”, según idea que se aprecia en la Misión de esta primera agencia de las Naciones Unidas, cuyo nacimiento fue consecuencia de una guerra en 1919.⁷

5.2. Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160):

⁷ Organización Internacional del Trabajo, Acerca de la OIT, Misión y objetivos. Información consultada el 07 de agosto de 2015 en la página: (<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>).

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 13

Por este Convenio y de acuerdo a lo establecido en su artículo I, Costa Rica asumió el compromiso de recoger, compilar y publicar regularmente estadísticas del trabajo que contengan la siguiente información:

- “ (a) población económicamente activa, empleo, desempleo, si hubiere lugar, y, cuando sea posible, subempleo visible;
- (b) estructura y distribución de la población económicamente activa, utilizables para análisis detallados y como datos de referencia;
- (c) ganancias medias y horas medias de trabajo (horas efectivamente trabajadas u horas pagadas) y, si procediere, tasas de salarios por tiempo y horas normales de trabajo;
- (d) estructura y distribución de los salarios;
- (e) costo de la mano de obra;
- (f) índices de precios del consumo;
- (g) gastos de los hogares o, en su caso, gastos de las familias y, de ser posible, ingresos de los hogares o, en su caso, ingresos de las familias;
- (h) lesiones profesionales y, en la medida de lo posible, enfermedades profesionales;
- (i) conflictos del trabajo.”

Para la realización de dichos informes debe tomarse en consideración las normas y directivas que establece la OIT sobre aspectos de metodología, definiciones y conceptos, comprendiendo todas las ramas de actividad económica del país para la elaboración de las estadísticas de lesiones profesionales y de enfermedades profesionales.

Estos informes y estadísticas bajo ningún concepto deberán revelar información como la OIT lo denomina “unidad estadística individual” sea ello una empresa o una persona; es decir, la privacidad de los datos personales son parte de los requerimientos de la OIT.

5.3. Recomendación sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 170):

Está relacionada con las estadísticas de la población económicamente activa, el empleo, el desempleo y el subempleo.

Igualmente se requiere la recopilación de estadísticas sobre lesiones profesionales una vez al año mínimo, bajo la clasificación de la actividad económica y las características de los trabajadores asalariados como sexo, grupo de edad, los establecimientos, entre otros.

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 14

Adicionalmente se requiere que dentro de las estadísticas se tomen en consideración parámetros tales como: el tamaño de la empresa, el tipo o naturaleza de la lesión, según la forma del accidente, según la parte del cuerpo lesionada, según el agente material, las enfermedades profesionales; el tamaño de la empresa, el tipo de incapacidad producida por el accidente o enfermedad, el lugar de la ocurrencia del accidente, la edad y los grupos de edades, las actividades económicas, el grupo ocupacional específico, entre otros.

Cabe señalar que las recomendaciones van actualizándose de acuerdo a las necesidades que van surgiendo y de las áreas que se pretenden cubrir a nivel estadístico. Por tanto, estos elementos a valorar pueden ir variando e incrementándose, razón por la cual se comprende que no constituyen una lista cerrada.

6.- LA SALUD OCUPACIONAL EN COSTA RICA, LA FUNCIÓN DE LA COMISIÓN DE SALUD OCUPACIONAL EN LA COMPILACIÓN DE ESTADÍSTICAS SOBRE RIESGOS LABORALES.-

El Código de Trabajo, en su artículo 273, declara de interés público la salud ocupacional y las actividades que la promuevan, prevengan y colaboren con su mantenimiento.

Para el logro de estos fines, se crea, mediante artículo 274, el Consejo de Salud Ocupacional, como un organismo técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con las siguientes funciones:

“a) Promover las mejores condiciones de salud ocupacional en todos los centros de trabajo del país;

b) Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia;

c) Promover las reglamentaciones necesarias para garantizar, en todo centro de trabajo, condiciones óptimas de salud ocupacional; (...)

d) Llevar a cabo la difusión de todos los métodos y sistemas técnicos de prevención de riesgos del trabajo; (...)

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 15

f) Preparar proyectos de Ley y de reglamentos sobre su especialidad orgánica, así como emitir criterios indispensables sobre las Leyes que se tramiten relativas a salud ocupacional;(...)

i) Efectuar toda clase de estudios estadísticos y económicos relacionados con la materia de su competencia; (...)"

Competencias que respaldan ampliamente y motivan el interés del CSO por la información estadística solicitada a la aseguradora que en este momento ofrece la póliza de riesgos del trabajo en el país y por ende, cuenta con los datos necesarios con los cuales atender los requerimientos sobre salud ocupacional, accidentes de trabajo y sus diferentes categorías.

Con este insumo, el CSO será capaz de nutrir al Sistema Nacional de Estadísticas y a su vez, de revisar las necesidades de prevención y regulación en materia ocupacional.

Dentro de los datos que requiere obtener para la elaboración de las estadísticas en materia de salud ocupacional y riesgos del trabajo, se encuentran: el lugar de la ocurrencia del accidente, el tipo de incapacidad producida por el accidente o enfermedad, con base en el territorio, sea provincia y cantón, basada en grupos de edad, por sector institucional, por actividades económicas, según la clasificación de ocupaciones de Costa Rica, el tamaño de la empresa, el tipo o naturaleza de la lesión, según la forma del accidente, según la parte del cuerpo lesionada, según el agente material, las enfermedades profesionales; el lugar de la ocurrencia del accidente, la edad y el grupo ocupacional específico, entre otros; los cuales constituyen parte de los elementos que deben ser recabados para acatar las disposiciones del INEC y de los compromisos adquiridos con la OIT.

De acuerdo con los pronunciamientos jurisprudenciales referidos en el apartado 3, ninguno de los datos mencionados puede considerarse como información personal de los asegurados o contratantes de las pólizas pues no se revela su identidad.

7.- EL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS NACIONAL Y LA FUNCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DENTRO DEL ÁMBITO DE LOS RIESGOS DEL TRABAJO.-

7.1. La Ley de creación del Sistema de Estadísticas Nacional, No. 7839:

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 16

El Sistema de Estadística Nacional (SEN), ha sido creado mediante Ley No. 7839, para la coordinación de la actividad estadística en el país. Se encuentra coordinado por el INEC y está conformado por las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas que posean una actividad estadística relevante para la realidad.

Adicionalmente, esta información permitirá cumplir con los compromisos asumidos por el país con la suscripción de convenios internacionales como los de estadísticas de la OIT.

La ejecución de estas funciones requiere la aplicación del sistema normalizado que establezca el INEC mediante reglamentos, pues es necesaria la unificación de criterios para la elaboración de las estadísticas nacionales.

Estas actividades deberán estar regidas por los principios de confidencialidad estadística, transparencia, especialidad y proporcionalidad, tal como lo dispone el artículo 4 de dicha ley.

Los datos obtenidos no podrán ser publicados de manera individual, sino dentro de cifras globales con un mínimo de tres o más personas.

Para el logro de estos fines, el INEC tendrá la potestad de:

"Artículo 13.-

(...)

- a) Solicitar información a todas las dependencias de la administración pública integrantes o no del SEN, cuando se trate de información estrictamente estadística, no cubierta por secreto de Estado ni otra disposición legal específica que impida suministrarla o acceder a ella. Las dependencias públicas deberán cumplir con lo solicitado según la presente ley y sus principios, dentro de los plazos que se determinen por reglamento.*

(...)

- g) Asesorar, técnica y metodológicamente, en la elaboración de los convenios internacionales de carácter estadístico."*

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 17

7.2. Reglamento a la Ley del Sistema de Estadística Nacional. No 28849-PLAN:

El artículo 8 de su reglamento, adjetiva las potestades del INEC, señalando que se encargará de diseñar las estrategias para la obtención de las estadísticas nacionales, para lo cual podrá:

“c) Inventariar la información de las instituciones que conforman el sistema así como de los particulares que se considere necesario”.

Para el logro de estos fines, las entidades públicas, incluso aquellas que no conforman el SEN deberán remitir la información estadística que se encarguen de procesar, salvo que esta se refiera a secretos de Estado o categoría similar, según lo establece el artículo 24 de la norma de cita.

7.3. Código de Buenas Prácticas Estadísticas de Costa Rica Decreto No. 38698-PLAN:

Estas disposiciones que también regulan la actividad estadística señala que: ***“... se podrá obligar por ley a las administraciones, las empresas, los hogares y al público en general a permitir el acceso a los datos destinados a la elaboración de estadísticas oficiales o a que presenten dichos datos, respetándose el secreto estadístico...”*** (la negrita no es del original)

7.4. Clasificaciones de Ocupaciones (COCR-2011) y de Actividades Económicas de Costa Rica (CAECR- 2011) N° 38715-PLAN:

Publicado en setiembre de 2014, señala la obligatoriedad de las instituciones públicas de utilizar estos sistemas de clasificaciones durante la recopilación de datos estadísticos de su área.

Dentro de los parámetros requeridos para realizar las estadísticas a nivel de riesgos del trabajo y que concuerdan con los aspectos establecidos por el INEC, se encuentran: el tipo de incapacidad producida por el accidente o enfermedad, con base en el territorio, sea provincia y cantón, basada en grupos de edad, por sector institucional, por actividades económicas, de grupo ocupacional específico, según la clasificación de ocupaciones de Costa Rica, entre otros elementos.

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 18

8.- LEY DE PROTECCIÓN DE LA PERSONA FRENTE AL TRATAMIENTO DE SUS DATOS PERSONALES, No. 8968.-

Esta ley, también de orden público, regula la confidencialidad de los datos de las personas y su manejo dentro de las bases de datos, entre otros.

Sin embargo, esta protección tiene sus excepciones y limitaciones, según lo establece el artículo 8, en el caso de:

“... d) El funcionamiento de bases de datos que se utilicen con fines estadísticos, históricos o de investigación científica, cuando no exista riesgo de que las personas sean identificadas. ...”

Es decir, existe comunión de criterios en el sistema jurídico nacional e internacional, tendiente a la protección de la confidencialidad de los datos de las personas, su derecho a la intimidad, así como de la importancia del rol de las estadísticas y la compilación de datos de maneras que se protejan estos derechos.

9.- LEY DE INFORMACIÓN NO DIVULGADA, No. 7975.-

Esta norma tiene como finalidad la protección de información no divulgada relacionada a los secretos comerciales e industriales, siempre que esta reúna los siguientes requisitos:

“(...) a) Sea secreta, en el sentido de que no sea, como cuerpo ni en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida ni fácilmente accesible para las personas introducidas en los círculos donde normalmente se utiliza este tipo de información.

b) Esté legalmente bajo el control de una persona que haya adoptado medidas razonables y proporcionales para mantenerla secreta.

c) Tenga un valor comercial por su carácter de secreta. (...)”

Esta protección legal no es aplicable en los casos que:

“Artículo 4.- Información excluida de protección:

(...)

a) Sea del dominio público.

b) Resulte evidente para un técnico versado en la materia con base en información disponible de previo.

c) Deba ser divulgada por disposición legal u orden judicial.

No se considerará que entra al dominio público la información confidencial que cumpla los requisitos del primer párrafo del artículo 2 de esta ley y haya sido proporcionada a cualquier autoridad por quien la posea, cuando la haya revelado para obtener licencias, permisos, autorizaciones, registros o cualquier otro acto de autoridad, por constituir un requisito formal. En todo caso, las autoridades o entidades correspondientes deberán guardar confidencialidad.”

Establece así de forma expresa nuestro ordenamiento jurídico cuál es la vía para divulgar aquella información que pueda categorizarse como secreta. Particularmente para el caso en cuestión, a falta de disposición legal que en forma expresa obligue al INS a su divulgación, el inciso c) del citado artículo 4 establece que es mediante una orden judicial que se establece el deber de divulgación. Esa autoridad judicial será la competente para determinar el carácter de interés público, que pueda tener la información en cuestión o cualquier otra característica que justifique su divulgación.

10.- INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL CONSEJO DE SALUD OCUPACIONAL PARA LA COMPILACIÓN DE ESTADÍSTICAS DE RIESGOS DEL TRABAJO.-

10.1. Información solicitada:

El requerimiento de información pretendida por el CSO a las aseguradoras que tengan a su cargo la oferta de las pólizas de Riesgos del Trabajo, contiene los siguientes parámetros:

10.1.1. La clasificación por género: forma parte de las clasificaciones solicitadas por la OIT.

10.1.2. La clasificación de actividades económicas: forma parte de los datos estadísticos de INEC, así como de la OIT.

10.1.3. Clasificación de grupo ocupacional específico: forma parte de la información que la OIT requiere, aun cuando la clasificación se haya realizado por el INEC.

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 20

10.1.4. La clasificación de ocupaciones de Costa Rica, elaborado por INEC: es un parámetro que debe tomarse en consideración para la elaboración de las estadísticas.

10.1.5. La clasificación por sector institucional, elaborado por INEC.

10.1.6. La clasificación basada en grupos de edad como elemento estadístico: forma parte, tanto de los requerimientos de la OIT como del Consejo de Salud Ocupacional.

10.1.7. Las estadísticas confeccionadas con base en el territorio, sea provincia y cantón.

10.1.8. El estudio estadístico elaborado, considerando el lugar de la ocurrencia del accidente, requerida por el Consejo de Salud Ocupacional como por la OIT, realizado de manera general, omitiendo la particularidad de los datos personales que permitan la identificación, es decir, en concordancia con las disposiciones de la legislación nacional.

10.1.9. El tipo de incapacidad producida por el accidente o enfermedad: es un elemento más de los que se requiere en la confección de las estadísticas de riesgos del trabajo tanto a nivel nacional como de OIT.

10.1.10. Las clasificaciones relacionadas con:

Tamaño de la empresa, tipo o naturaleza de la lesión, según la forma del accidente, la parte del cuerpo lesionada, el agente material, las enfermedades profesionales de acuerdo a la Tabla de enfermedades empleada por la OIT, constituyen parámetros de investigación de amplio interés de las estadísticas en materia de salud ocupacional y accidentes de trabajo.

10.2. Características de dicha información que justifican su entrega:

10.2.1. Información de interés público. Ya ha quedado acreditado en este análisis el carácter de interés público que reviste dicha información tanto a nivel de convenios internacionales, como a nivel legal y de jurisprudencia de la Sala Constitucional.

10.2.2. Facultad legal de la CSO e INEC para solicitar dicha información. La solicitud de esta información por parte de la CSO, al INEC y en general al SNE en su función

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 21

compiladora de estadísticas nacionales a las aseguradoras que ofrezcan dentro del mercado las pólizas de Riesgos del Trabajo, se considera válida.

10.2.3. No incluye datos de carácter personal de los asegurados o contratantes de las pólizas.

10.2.4. No se ha justificado, por parte del INS, que se trate de información confidencial por razones comerciales, estratégicas y de competencia. En la información analizada no consta que el INS haya demostrado que la información solicitada sea información que constituya secreto industrial o comercial. No obstante lo anterior, debe aclararse que en caso que la aseguradora justifique técnicamente que la información conforma secreto de esa naturaleza, múltiples resoluciones de la Sala Constitucional han determinado que la misma queda protegida por el deber de trato confidencial.

Se debe advertir que en el apartado 3.1.1. de este oficio que refiere al Voto No. 16323-2011, del 29 de noviembre de 2011 la Sala hace énfasis en la falta de demostración por parte del INS de la confidencialidad de la información al indicar: *“Aunado a lo anterior, tampoco, existe evidencia que lo pedido contenga datos que puedan considerarse como sensibles o confidenciales.”*

Según lo anterior, deberá considerarse la justificación que pueda argumentar la aseguradora respecto a la sensibilidad de la información para que la autoridad judicial respectiva valore su deber de entregarla conforme a la facultad que le otorga el inciso c) del artículo 4 de la Ley de Información no Divulgada, No. 7975.-

Así las cosas, por las razones expuestas, para el análisis específico y con la valoración realizada, esta Superintendencia considera que la información estadística requerida por el CSO sobre la materia de riesgos del trabajo, no es de carácter sensible, ni confidencial en lo que respecta a los parámetros e índices empleados para su medición y adicionalmente encuentra pleno respaldo jurídico pues constituye información de interés público e igualmente tiene por objetivo un fin público, distinto a cualquier actividad comercial o lucrativa y se sostiene en su adquisición en principios de respeto a la confidencialidad e intimidad.

Ahora bien en caso que la entidad aseguradora no comparta la posición anterior, será una autoridad judicial la que tenga la facultad para pronunciarse de conformidad con el citado inciso c) del artículo 4 de la Ley de Información no Divulgada, No. 7975.

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 22

Se afirma lo anterior porque independientemente de la existencia de compromisos a nivel de país y facultades legales de instancias administrativas respecto a la información estadística referida, nuestro ordenamiento no prevé legalmente la obligación de las aseguradoras de entregar información que constituya secreto comercial o industrial sino que esta ha sido reservada según resoluciones de la Sala Constitucional. Adicionalmente para el caso específico del INS el artículo 12 de su ley de creación dispone:

“Artículo 12.- Manejo de información confidencial:

(...)También, es confidencial la información, relacionada con cualquiera de las actividades del INS, calificada por este como secreto industrial, comercial o económico, cuando por motivos estratégicos, comerciales y de competencia no resulte conveniente su divulgación a terceros. Este tipo de información solo deberá ser divulgada cuando lo considere conveniente la administración, o cuando alguna autoridad legalmente competente así lo solicite.”

Tal y como se afirmó líneas atrás la legislación especial, en este caso la Ley de Información no Divulgada, No. 7975 en el citado inciso c) del artículo 4 establece que la autoridad legalmente competente en esta materia es la judicial.

11.- CONCLUSIONES.-

11.1.- La obligación de Costa Rica de acatar los compromisos adquiridos en virtud de convenios suscritos con la OIT:

Mediante la Constitución de la OIT y los Convenios ratificados por Costa Rica, en materia de Estadísticas Laborales, el país asumió el compromiso de incorporar las disposiciones legales y los sistemas de recolección de datos a su realidad. Ello implica el empleo de los parámetros señalados tanto en el Convenio C-160 como en las recomendaciones que lo califican. Debiendo brindar informes periódicos de sus avances.

11.2.-La jurisprudencia nacional ha sido congruente en sus votos al establecer que la información empleada con fines netamente estadísticos y sin irrespetar la

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 23

privacidad e intimidad de los consumidores puede ser información pública siempre que se respeten los siguientes límites:

11.2.1. Límites Intrínsecos:

- 10.2.1.1. La información sobre asuntos de interés público.
- 10.2.1.2. Los secretos de Estado.

11.2.2. Límites extrínsecos:

- 10.2.2.1. La moral y el orden público.
- 10.2.2.2. El derecho a la intimidad
- 10.2.2.3. Las informaciones relacionadas a investigaciones criminales.

Adicionalmente, que no se encuentre dentro de la información calificada como secreto comercial industrial o económico, pues estos elementos constituyen información comercial, secreta.

No obstante, en los documentos analizados para el caso específico no se evidencia una justificación por parte de la aseguradora en ese sentido razón por la cual para esta Superintendencia la información no calificaría como secreta. En caso de que existiera justificación en ese sentido en poder de la aseguradora será una instancia judicial la competente para determinar si tal justificación genera el tratamiento confidencial de la información o por el contrario ordena su divulgación, de conformidad con lo indicado en el inciso c) del artículo 4 de la Ley de Información no Divulgada, No. 7975.

11.3.- Debe prevalecer el respeto a la confidencialidad de los datos personales dentro del proceso de recopilación de información en materia de riesgos de trabajo:

Tal como lo establece la Organización Internacional del Trabajo, en el artículo IV del Convenio : *“Ninguna disposición del presente Convenio impondrá la obligación de publicar o comunicar datos que, de una manera u otra, supongan la revelación de información relativa a una unidad estadística individual, como por ejemplo una persona, un hogar, un establecimiento o una empresa.”*

Y en su manejo, no debe ser empleada con ningún otro fin salvo el estadístico, preventivo, y para conocer la realidad nacional e internacional. No pudiendo usarse para fines fiscales.

SGS-DES-O--xx-2015

Página | 24

11.4.- El carácter de interés público de la salud ocupacional y de las estadísticas nacionales:

El Código de Trabajo en su artículo 273 designa la salud ocupacional de interés público.

11.5.- La obligación del INS de mantener un sistema de estadísticas sobre riesgos del trabajo:

Esta obligación se encuentra consignada en el artículo 292 del Código de Trabajo, el cual textualmente establece:

***“Artículo 292.-** El Instituto Nacional de Seguros deberá llevar, permanentemente, un sistema de estadísticas sobre riesgos del trabajo, que asegure su comparabilidad con otras instituciones tanto nacionales como extranjeras.”*

Norma por la cual queda claramente manifestado el interés del legislador en que estas estadísticas fueran registradas y recopiladas bajo ciertos parámetros que permitieran su comparabilidad y publicidad. Ello porque tal como se ha expuesto a lo largo de este análisis, esta información representa un insumo importante para la valoración de las condiciones de los trabajadores y la adopción de medidas preventivas y de protección jurídica en caso que fueran necesarias.

11.6.- El Consejo de Salud Ocupacional:

Tiene a su cargo la salud ocupacional a nivel nacional, así como el manejo de las estadísticas en esa materia.

11.7.- Parámetros a emplear dentro de la recopilación de datos de interés público en materia de seguros de Riesgos del Trabajo:

De los parámetros estadísticos adjuntos en la consulta remitida por el Consejo de Salud Ocupacional, se concluye que se encuentran dentro del marco de la información mínima que debe emplearse para la obtención de material estadístico que proporcione el análisis de la realidad de la salud ocupacional en el país, así como la adopción de mecanismos que permitan una mayor prevención a nivel laboral y jurídico, y el cumplimiento de Costa Rica con los compromisos adquiridos como Estado Miembro de la OIT.

SGS-DES-O--xx-2015

Página / 25

Según la documentación aportada el INS no ha justificado que la misma conforme secreto comercial, industrial o económico que pueda darle el rango de confidencial.

11.8.- Por todo lo anterior es criterio de esta Superintendencia que la información en cuestión reviste un interés público tal, que es menester revelarla. No obstante lo anterior, en caso que el INS justificara el carácter de secreto industrial, comercial o económico de la información para darle trato confidencial, deberá una instancia judicial resolver sobre el caso específico, por ser la autoridad facultada legalmente para dirimir sobre este tema según el inciso c) del artículo 4 de la Ley de Información no Divulgada, No. 7975.

Elaborado por :

A. Giannina
Mazzella di
Bosco Rossel
Abogada

Revisado por :

Harlams Ocampo
Chacón
Abogado Principal

Aprobado por:

German Rodríguez
Aguilar
Director