

Informe de Investigación

Título: Protección de los datos personales de los trabajadores

Subtítulo: -

Rama del Derecho: Derecho Laboral	Descriptor: Trabajadores
Tipo de investigación: Simple	Palabras clave: protección, datos personales, integridad
Fuentes: jurisprudencia	Fecha de elaboración: 07-2009

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	1
2 Jurisprudencia.....	1
Res: 2005-15063.....	1
Res: 2005-04005.....	3

1 Resumen

En el presente informe se recopila únicamente jurisprudencia sobre el tema de la protección de los datos personales de los trabajadores. Se adiciona a este informe una investigación previamente elaborada sobre la protección de datos personales y bases de datos, sin embargo no se refiere al particular tema de los datos personales de los trabajadores.

2 Jurisprudencia

Res: 2005-15063¹

Principio constitucional de inviolabilidad de documentos y comunicaciones privadas

Texto del extracto

“I.- OBJETO DEL RECURSO. La recurrente aduce que las autoridades del Ministerio de Comercio Exterior violentaron el artículo 24 de la Constitución Política, al impedirle borrar los documentos privados que contenía la computadora que utilizaba en su cargo. Asimismo, señala que los funcionarios accionados accedieron esos documentos lo que quebranta el principio de inviolabilidad de las comunicaciones privadas.”

“III.- EL SECRETO DE LAS COMUNICACIONES Y LA INVOLABILIDAD DE LOS DOCUMENTOS



PRIVADOS. El artículo 24 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran el derecho a la intimidad que, entre otras cosas, pretende garantizarle a todo individuo un sector personal, una esfera privada de su vida inaccesible al público salvo expresa voluntad del interesado. Como una de sus manifestaciones expresamente contempladas en la Constitución Política se encuentra la inviolabilidad de los documentos privados. Esta garantía protege la libertad de las comunicaciones y prohíbe que cualquier persona – pública o privada – pueda interceptar o imponerse del contenido, de manera antijurídica, de las comunicaciones ajenas. En este sentido, la Sala Constitucional, en la sentencia No. 6776-94 de las 14:57 hrs. del 22 de noviembre de 1994, indicó lo siguiente:

“El derecho a la intimidad tiene un contenido positivo que se manifiesta de múltiples formas, como por ejemplo: el derecho a la imagen, al domicilio y a la correspondencia. Para la Sala el derecho a la vida privada se puede definir como la esfera en la cual nadie puede inmiscuirse. La libertad de la vida privada es el reconocimiento de una zona de actividad que es propia de cada uno y el derecho a la intimidad limita la intervención de otras personas o de los poderes públicos en la vida privada de la persona; esta limitación puede manifestarse tanto en la observación y captación de la imagen y documentos en general, como en las escuchas o grabaciones de las conversaciones privadas y en la difusión o divulgación posterior de lo captado u obtenido sin el consentimiento de la persona afectada.” (subrayado no es del original).

Asimismo, el texto constitucional en su artículo 24 se refiere a la inviolabilidad de los “documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República”, con lo cual, es evidente, que dicho derecho se refiere a cualquier procedimiento de comunicación privada con independencia de la titularidad del medio a través del cual se realiza la comunicación.

IV.- CASO CONCRETO. En el asunto bajo examen quedó debidamente acreditado que el Ministro de Comercio Exterior, por oficio No. DM-0019-5 del 6 de enero del 2005, despidió a la amparada del cargo de Directora de Negociaciones Comerciales Internacionales. A partir de esa fecha, el Ministro recurrido ordenó el respaldo de toda la documentación que constaba en la computadora de la amparada e impidió que ésta tuviera acceso a los archivos y comunicaciones almacenados en su disco duro con el fin de garantizar la continuidad de las funciones que ésta ejercía. Con ello estima la Sala que se ha quebrantado el artículo 24 de la Constitución Política. En primer término, es preciso señalar que el correo electrónico y los documentos electrónicos almacenados en la computadora que utilizaba la recurrente, aunque sea un bien público, están protegidos por el derecho fundamental al secreto de las comunicaciones y nunca podría realizarse un control de los mismos con garantías inferiores a las establecidas por el mencionado precepto. Asimismo, el hecho que la computadora sea propiedad del Ministerio de Comercio Exterior, no significa que la amparada haya renunciado completamente a la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, por cuanto, como se indicó anteriormente, la garantía del derecho fundamental no depende de la titularidad del medio sino que es independiente de la titularidad del soporte (En este sentido, puede verse la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de agosto de 1998 No. 872/1997, caso Lambert c. Francia). Los trabajadores no renuncian a la esfera de privacidad y a la protección de datos por ejercer una función pública, sino que, por el contrario, esperan legítimamente encontrar allí un grado de privacidad, ya que en él desarrollan una parte importante de sus relaciones con los demás. En otros términos, la circunstancia que al funcionario o empleado se le suministre un equipo para el cumplimiento y ejercicio de sus funciones –de propiedad de la Administración o empleador–, no excluye que el mismo sea soporte de información confidencial o personal cubierta por el secreto o reserva de las comunicaciones y, en general, por el derecho a la intimidad. Este derecho debe, no obstante, conciliarse con otros derechos e intereses legítimos del empleador – sea público o privado –, en particular, su derecho a administrar con cierta eficacia, y sobre todo, su derecho a protegerse de la responsabilidad o el perjuicio que

podría derivarse de las acciones irregulares de los trabajadores o funcionarios. La apertura por el empleador de los mensajes electrónicos de la cuenta del funcionario o trabajador sólo es justificable en circunstancias muy limitadas ya que el acceso a este tipo de datos no es necesario para satisfacer un interés legítimo del empleador, debiendo prevalecer por el contrario el derecho fundamental al secreto de las comunicaciones. Por otra parte, la celebración de un contrato entre la Administración y la amparada en relación con la operación del equipo de cómputo, no implica la privación de los derechos que la Constitución le reconoce como ciudadana. Ahora bien, en el sub-lite quedó acreditado que la Administración le impidió a la amparada eliminar los archivos y correspondencia personal que tenía en la computadora que usaba en su lugar de trabajo, con lo cual se produjo una amenaza cierta e inminente a sus derechos fundamentales. En este sentido, el Ministro de Comercio Exterior ordenó el respaldo de toda la información que contenía el disco duro del ordenador, sin haber permitido que la recurrente eliminara la información de carácter privado que había almacenado. Con ello, resultaba sumamente fácil que cualquier persona ajena se impusiera en conocimiento de los mensajes y documentos privados sin el consentimiento de la agraviada, lo que supone una violación al artículo 24 de la Constitución Política.

V.- COROLARIO. Como corolario de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso, ordenándole a la autoridad recurrida conforme lo dispone el párrafo 3) del artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se abstenga de volver a incurrir en tal conducta.”

Res: 2005-04005²

Derecho a la información: de la alegada violación al derecho a la información

Texto del extracto

Por fundamentar los recurrentes el presente amparo en la violación al derecho a la información y aplicación indebida de la censura previa, expresamente vedada por el artículo 29 de la Constitución Política, para el análisis de este caso, conviene referirse a dos temas centrales; el primero de ellos referente a la figura de la censura previa; y su necesaria interdicción para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho; y en segundo lugar es necesario remitir a los amparados al desarrollo jurisprudencial de la Sala, en relación con el derecho a la información sobre asuntos de interés público, frente al deber de la Caja Costarricense de Seguro Social de garantizar la privacidad de la informaciones, según lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

De la acusada censura previa. Acusan los recurrentes que al negarles la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social poner a su disposición, de manera irrestricta, la información que contienen las actas de la Junta Directiva de esa institución, ejerce censura previa, lo que estiman es una actuación violatoria de sus derechos fundamentales. En el mismo modo trazado a través de su jurisprudencia, al referirse a la libertad de expresión y su correlativo inmediato derecho a la información, reitera la Sala que la censura previa está excluida del ejercicio de la libertad de expresión, ocurriendo que el control existente se da a posteriori y sobre los excesos sujetos al abuso de tal libertad. Lo anterior conduce a afirmar que la censura previa puede analizarse en el contexto de la libertad de expresión, y su interdicción implica una ausencia de control por parte de los poderes públicos y de órganos administrativos al momento de ejercitar ese derecho, lo que quiere decir que no es necesaria autorización alguna para hacer publicaciones, y que no se puede ejercer la censura previa, salvo que esté de por medio la salud, la seguridad nacional, la moral y las

buenas costumbres. (En ese sentido, a manera de ejemplo, ver la sentencia número 3667-03 de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del siete de mayo del dos mil tres.-) En este caso, de la lectura del escrito de interposición del amparo en relación con la acusada censura, se descarta la violación apuntada por cuanto lo que en realidad reclaman los amparados es su derecho a ser informados e imponerse del contenido de las actas de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, pretensión que enmarca en el derecho de información y no en el específico de libertad de expresión; lo que conduce a descartar la violación al artículo 29 de la Constitución Política; y se procede a analizar el recurso de amparo interpuesto en el contexto de la alegada violación al derecho a la información de los amparados.

De la alegada violación al derecho a la información.- En reiteradas ocasiones se ha referido la Sala al derecho de los ciudadanos de recibir informaciones sobre hechos y corrientes de pensamiento, y a partir de ello formarse sus propias opiniones. A manera de ejemplo y específicamente en relación con la posición de este Tribunal Constitucional en cuanto a las limitaciones al derecho de información en poder de la Caja Costarricense de Seguro Social, en la sentencia número 2182-01 de las catorce horas con treinta y cuatro minutos del veintiuno de marzo del dos mil uno, la Sala dispuso:

" II.- Sobre el fondo. El derecho de petición y pronta resolución establecido en el artículo 27 constitucional no es (sic) sólo obliga a la Administración a brindar la información dentro del plazo legal establecido, sino que, además, lo informado debe guardar relación con lo solicitado. De manera tal que si no hay respuesta o si ésta es claramente evasiva o impertinente -aún cuando se haya brindado dentro del plazo respectivo- se viola aquel derecho fundamental, lo que a juicio de esta Sala sucede en este caso. En efecto, la Administración recurrida aduce que no puede dar la información que solicitó la recurrente, ya que el artículo N° 63 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social obliga a dar protección a la privacidad de las informaciones y relaciones entre la Caja, los asegurados y los patronos, para los efectos del Seguro Social. Dicho artículo dice a la letra:

"Artículo 63.-

Las Instituciones, oficinas y funcionarios que dictaren disposiciones o resoluciones que se refieran a la aplicación del Seguro Social respecto de su personal subalterno asegurado, deberán enviar a la Gerencia una transcripción de ellas.

La Gerencia no podrá divulgar ni suministrar a particulares, salvo autorización expresa de la Directiva, los datos y hechos referentes a asegurados y patronos de que tenga conocimiento en virtud del ejercicio de sus funciones; pero podrá publicar cualquier información estadística o de otra índole que no se refiera a ningún asegurado o patrono en especial."

Este artículo protege la información privada que se encuentre en poder de la Caja referente a los asegurados o a los patronos, pero en modo alguno impide suministrar la información que sobre aspectos de naturaleza pública tenga la Institución en sus archivos, como lo es el salario y demás rubros que perciban determinados funcionarios. Es claro que la Caja no podría suministrar a un tercero los datos privados que tenga sobre sus empleados, patronos o asegurados, ya que aquéllos son confidenciales y sólo el propio interesado o a quien éste autorice puede imponerse de ellos, excepción hecha de la orden que en tal sentido dicte una autoridad jurisdiccional. Pero la información requerida por la recurrente dista mucho de ser privada, ya que no está pidiendo que se le brinden datos personales de determinados funcionarios, sino aspectos que son propios del cargo público y que, como tales, están sujetos al conocimiento de cualquier habitante de la República que muestre interés en ellos, sin que para obtenerlos deba demostrar alguna legitimación.

Al respecto esta Sala en un asunto similar al de estudio dijo:

"Dos únicas limitaciones contempla el artículo 30 de nuestra Constitución Política en cuanto a



obtener información de los departamentos administrativos:

a) que el asunto sobre el que se requiera información sea de interés público, y

b) que no se trate de un secreto de Estado. Desde luego el segundo supuesto -para los efectos del recurso- queda descartado, toda vez que éste solamente se refiere a asuntos de seguridad, de defensa o de relaciones exteriores de la Nación. Para efectos de una correcta resolución, en el caso, cabe advertir que si bien las normas y principios constitucionales atinentes deben apreciarse en su conjunto- ante el planteamiento determinado- y no aisladamente, para su correcta aplicación debe estarse también a la calidad o no de funcionario público que la persona, de quien se solicita información, tenga. Así el derecho a la información sobre determinada actividad, ventaja o derecho que un particular ostente estaría vedado por lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, cosa que no sucede en cuanto al funcionario público, por el evidente interés que para la comunidad representa el poder estar debidamente informada de su actividad, del buen o mal desempeño en el ejercicio de su cargo, de las ventajas o no que el nombramiento conlleva y de los derechos que como tal obtiene, fundamentalmente en cuanto éstos sean de índole económica -salarios, en dinero o en especie, pluses, dietas, etcétera- pues en tratándose de fondos públicos son los administrados en general -o como usuarios del servicio- los que los pagan con sus contribuciones y tienen el derecho de saber cómo se administran y se gastan éstos. Toda la actividad del funcionario público es evidentemente de interés público -no sólo en buena lógica- sino por propia definición del artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, ya que el desempeño de sus funciones debe estar encaminado primordialmente a la satisfacción de aquél y en cuanto se separe de aquella finalidad -que le envuelve como tal- estaría faltando a lo que constituye la esencia de su función. Sería conveniente, tal vez, para algunos funcionarios que pasara inadvertida su actividad, para que ésta no pudiera ser calificada así por la colectividad, pero desde la aceptación del cargo ello no es posible pues sobre aquella conveniencia privan los valores de seguridad jurídica y de justicia, no sólo para la comunidad sino también para todos y cada uno de los individuos que la forman -que en todo caso deben ser considerados como representantes de aquélla, de la que el funcionario depende- y acto de justicia es el derecho a saber cómo se emplean y el destino que se da a los recursos que esa colectividad aporta y que hacen posible la retribución por sus servicios al "servidor público". Conlleva pues, lo expuesto, el derecho que tiene todo administrado de obtener información en cuanto se refiera a la actividad del funcionario en el desempeño de sus funciones, de sus emolumentos y de la forma en que se administran los fondos públicos en general y la obligación del servidor público de rendirlos a la comunidad -y a cualquier ciudadano como representante de aquélla- de quien el funcionario depende, con la única salvedad de que se trate de un secreto de Estado o de información suministrada a la administración por particulares, para gestiones determinadas, que conservarán siempre su confidencialidad siempre y cuando ésta esté constitucional o legalmente protegida. Procede así declarar con lugar el amparo y ordenar la entrega de la información solicitada dentro del plazo perentorio indicado en el artículo 53 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional " (sentencia N° 0880-90 de las catorce horas veinticinco minutos del primero de agosto de mil novecientos noventa).

III.- En el caso en estudio, lo requerido no se trata de una información confidencial que obre en poder de la Administración, sino de una información de carácter público que deber ser suministrada a quien así lo requiera, como son los gastos en publicidad y publicaciones de diversa índole que realiza la Caja, los cuales evidentemente se financian con fondos públicos, de modo tal que cualquier administrado tiene el derecho de saber qué monto invierte la Institución en ese campo. De igual modo, el pago a entidades privadas de salud lo realiza la Caja con fondos públicos, por lo que también esa información debe ser brindada a quien la requiera. Todo habitante de la República tiene el derecho de conocer los destinos que se le dan a los fondos públicos, a fin de ejercer una función fiscalizadora de las actuaciones de los funcionarios públicos, quienes son simples depositarios de la autoridad (artículo 11 de la Constitución Política). Es evidente que la



Administración recurrida ha hecho una errónea interpretación del contenido del artículo 63 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social -según lo dicho anteriormente- y del artículo 30 constitucional, interpretación que implica violación al derecho de petición y pronta resolución de la recurrente. El artículo 30 de la Constitución Política no obliga al administrado a demostrar el interés público que le asiste para obtener determinada información -como erróneamente lo interpreta el recurrido- sino que, por el contrario, garantiza el libre acceso de los administrados a los departamentos administrativos para obtener información sobre asuntos de interés público. Es decir, el calificativo de interés público recae sobre la información en cuestión, no sobre la persona que la solicita. Así las cosas, dado que en el oficio N° 9926 del dieciséis de mayo del dos mil, suscrito por Gerente de la División Administrativa de la Caja Costarricense de Seguro Social, éste, en definitiva, se negó a dar -bajo el argumento erróneo de un impedimento legal- la información de interés público que solicitó en su oportunidad la recurrente, se ha producido la alegada violación a lo dispuesto en el artículo 27 constitucional y, en consecuencia, el recurso resulta procedente y así debe declararse.”

A mayor abundamiento, en la sentencia número 03-2120 de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003, la Sala abordó el tema del derecho de acceso a la información de la Caja a la luz de los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad de toda la actuación o función administrativa, en relación con el derecho a la privacidad y demás situaciones de excepción, que restringen o limitan el acceso a cierto tipo de la información en poder de la Caja Costarricense de Seguro Social. En esa oportunidad la Sala arribó también a la conclusión de que la reserva administrativa (de la información) es una excepción que se justifica, únicamente, cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes. En lo conducente expresó:

“I.- TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ADMINISTRATIVAS. En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes. Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación –publicación y notificación-, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa.

II .- EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El ordinal 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los “departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público”, derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin embargo, la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información administrativa, puesto que, el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el



instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquéllas. Es menester indicar que no siempre la información administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente, archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.

III .- TIPOLOGIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. Se puede distinguir con claridad meridiana entre el derecho de acceso a la información administrativa (a) ad extra –fuera- y (b) ad intra –dentro- de un procedimiento administrativo. El primero se otorga a cualquier persona o administrado interesado en acceder una información administrativa determinada – uti universi - y el segundo, únicamente, a las partes interesadas en un procedimiento administrativo concreto y específico – uti singuli -. Este derecho se encuentra normado en la Ley General de la Administración Pública en su Capítulo Sexto intitulado “Del acceso al expediente y sus piezas”, Título Tercero del Libro Segundo en los artículos 272 a 274. El numeral 30 de la Constitución Política, evidentemente, se refiere al derecho de acceso ad extra, puesto que, es absolutamente independiente de la existencia de un procedimiento administrativo. Este derecho no ha sido desarrollado legislativamente de forma sistemática y coherente, lo cual constituye una seria y grave laguna de nuestro ordenamiento jurídico que se ha prolongado en el tiempo por más de cincuenta años desde la vigencia del texto constitucional. La regulación de este derecho ha sido fragmentada y sectorial, así, a título de ejemplo, la Ley del Sistema Nacional de Archivos No. 7202 del 24 de octubre de 1990, lo norma respecto de los documentos con valor científico y cultural de los entes y órganos públicos –sujetos pasivos- que conforman el Sistema Nacional de Archivos (Poderes Legislativo, Judicial, Ejecutivo y demás entes públicos con personalidad jurídica, así como los depositados en los archivos privados y particulares sometidos a las previsiones de ese cuerpo legal).

IV .- SUJETOS ACTIVO Y PASIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El sujeto activo del derecho consagrado en el artículo 30 de la Carta Magna lo es toda persona o todo administrado, por lo que el propósito del constituyente fue reducir a su



mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas. Independientemente de lo anterior, el texto constitucional prevé, también, un acceso institucional privilegiado a la información administrativa como, por ejemplo, del que gozan las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa (artículo 121, inciso 23, de la Constitución Política) para el ejercicio de su control político. Debe advertirse que el acceso institucional privilegiado es regulado por el ordenamiento infraconstitucional para otras hipótesis tales como la Contraloría General de la República (artículos 13 de la Ley Orgánica No. 7428 del 26 de agosto de 1994; 20, párrafo 2º, de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, No. 6872 del 17 de junio de 1983 y sus reformas), la Defensoría de los Habitantes (artículo 12, párrafo 2º, de la Ley No. 7319 del 17 de noviembre de 1992 y sus reformas), las comisiones para Promover la Competencia y Nacional del Consumidor (artículo 64 de la Ley No. 7274 del 20 de diciembre de 1994), la administración tributaria (artículos 105, 106, y 107 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios), etc.. En lo tocante a los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información administrativa, debe tomarse en consideración que el numeral 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los “departamentos administrativos”, con lo que serán sujetos pasivos todos los entes públicos y sus órganos, tanto de la Administración Central –Estado o ente público mayor- como de la Administración Descentralizada institucional o por servicios –la mayoría de las instituciones autónomas-, territorial –municipalidades- y corporativa –colegios profesionales, corporaciones productivas o industriales como la Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar, el Instituto del Café, la Junta del Tabaco, la Corporación Arrocera , las Corporaciones Ganadera y Hortícola Nacional, etc.-. El derecho de acceso debe hacerse extensivo, pasivamente, a las empresas públicas que asuman formas de organización colectivas del derecho privado a través de las cuales alguna administración pública ejerce una actividad empresarial, industrial o comercial e interviene en la economía y el mercado, tales como la Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (RECOPE), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima (CNFL), Radiográfica de Costa Rica Sociedad Anónima (RACSA), Correos de Costa Rica Sociedad Anónima, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima (EPSH), etc., sobre todo, cuando poseen información de interés público. Por último, las personas privadas que ejercen de forma permanente o transitoria una potestad o competencia pública en virtud de habilitación legal o contractual (munera publica), tales como los concesionarios de servicios u obras públicas, los gestores interesados, los notarios, contadores públicos, ingenieros, arquitectos, topógrafos, etc. pueden, eventualmente, convertirse en sujetos pasivos cuando manejan o poseen información – documentos- de un claro interés público.

V.- OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los “departamentos administrativos”, siendo que el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa. Consecuentemente, una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente, de su soporte, sea documental –expedientes, registros, archivos, ficheros-, electrónico o informático –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos-, audiovisual, magnetofónico, etc..

VI.- LÍMITES INTRÍNSECOS Y EXTRÍNSECOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos, los siguientes: 1) El fin del derecho es la “información sobre asuntos de interés público”, de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza el derecho se ve enervado y no se puede acceder. 2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 constitucional al estipularse “Quedan a salvo los secretos de Estado”. El secreto de



Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (artículo 19, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública), empero, han transcurrido más de cincuenta años desde la vigencia de la Constitución y todavía persiste la omisión legislativa en el dictado de una ley de secretos de estado y materias clasificadas. Esta laguna legislativa, obviamente, ha provocado una grave incertidumbre y ha propiciado la costumbre contra legem del Poder Ejecutivo de calificar, por vía de decreto ejecutivo, de forma puntual y coyuntural, algunas materias como reservadas o clasificadas por constituir, a su entender, secreto de Estado. Tocante al ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspectos tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público (vid. artículo 284 del Código Penal, al tipificar el delito de “revelación de secretos”). No resulta ocioso distinguir entre el secreto por razones objetivas y materiales (ratione materiae), referido a los tres aspectos anteriormente indicados (seguridad, defensa nacionales y relaciones exteriores) y el secreto impuesto a los funcionarios o servidores públicos (ratione personae) quienes por motivo del ejercicio de sus funciones conocen cierto tipo de información, respecto de la cual deben guardar un deber de sigilo y reserva (vid. artículo 337 del Código Penal al tipificar y sancionar el delito de “divulgación de secretos”). El secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa (v. gr. Ley General de Policía No. 7410 del 26 de mayo de 1994, al calificar de confidenciales y, eventualmente, declarables secreto de Estado por el Presidente de la República los informes y documentos de la Dirección de Seguridad del Estado – artículo 16-; la Ley General de Aviación Civil respecto de algunos acuerdos del Consejo Técnico de Aviación Civil – artículo 303-, etc.). El secreto de Estado en cuanto constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión debe ser interpretado y aplicado, en todo momento, de forma restrictiva. En lo concerniente a las limitaciones o límites extrínsecos del derecho de acceso a la información administrativa tenemos los siguientes: 1) El artículo 28 de la Constitución Política establece como límite extrínseco del cualquier derecho la moral y el orden público. 2) El artículo 24 de la Constitución Política le garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por constar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional. Obviamente, lo anterior resulta de mayor aplicación cuando el propio administrado ha puesto en conocimiento de una administración pública información confidencial, por ser requerida, con el propósito de obtener un resultado determinado o beneficio. En realidad esta limitación está íntimamente ligada al primer límite intrínseco indicado, puesto que, muy probablemente, en tal supuesto la información pretendida no recae sobre asuntos de interés público sino privado. Íntimamente ligados a esta limitación se encuentran el secreto bancario, entendido como el deber impuesto a toda entidad de intermediación financiera de no revelar la información y los datos que posea de sus clientes por cualquier operación bancaria o contrato bancario que haya celebrado con éstos, sobre todo, en tratándose de las cuentas corrientes, ya que, el numeral 615 del Código de Comercio lo consagra expresamente para esa hipótesis, y el secreto industrial, comercial o económico de las empresas acerca de determinadas ideas, productos o procedimientos industriales y de sus estados financieros, crediticios y tributarios. Habrá situaciones en que la información de un particular que posea un ente u órgano público puede tener, sobre todo articulada con la de otros particulares, una clara dimensión y vocación pública, circunstancias que deben ser progresiva y casuísticamente identificadas por este Tribunal Constitucional. 3) La averiguación de los delitos, cuando se trata de investigaciones criminales efectuadas por cuerpos policiales administrativos o judiciales, con el propósito de garantizar el acierto y éxito de la investigación y, ante todo, para respetar la presunción de inocencia, el honor y la intimidad de las personas involucradas.



VII .- En el presente asunto, se encuentra plenamente acreditado que el 13 de septiembre del 2002, la periodista Giannina Segnini , en su condición de Coordinadora de la Unidad de Investigación del Periódico la Nación , le solicitó a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social una copia en formato digital, preferiblemente disco compacto, de la base de datos actualizada que contiene los beneficiarios del Régimen no Contributivo de Pensiones, con inclusión de variables tales como el número de cédula, el monto de pensión y el motivo por el cual fue asignada (visible a folio 16). La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante acuerdo tomado en la Sesión No. 7687 del 19 de septiembre del 2002, artículo 6°, le denegó el acceso a la información solicitada, por tratarse de “información que goza de especial protección legal en términos de su privacidad, pues está relacionada con terceros respecto de los cuales la Caja por mandato legal ha de guardar su confidencialidad ...artículos 20° y 63° de la Ley Constitutiva de la Caja.. .” y le comunicó a la periodista que estaba “...en disposición de proporcionarle información estadística que no se refiera a ningún beneficiario en particular...” (visible a folio 17). Finalmente, ante el recurso de reposición interpuesto por los aquí recurrentes (visible a folios 18-29), la Junta Directiva en la Sesión No. 7692 del 3 de octubre del 2002, lo rechazó aduciendo, nuevamente, la confidencialidad de la información solicitada (visible a folios 30-33).

VIII .- Pese a los argumentos sostenidos por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y su asesoría legal, este Tribunal estima que la información solicitada, en su oportunidad, por la periodista Giannina Segnini es de interés público, puesto que, como bien lo apuntan los recurrentes en el libelo de interposición del presente recurso, el fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se compone, mayormente, por un aporte de un 5% de los sueldos y salarios que los patronos públicos y privados les pagan mensualmente a sus trabajadores –con algunas excepciones- y, luego, de ese fondo un 20% se destinó, por ley, crear un capital para financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico a favor de los ciudadanos que teniendo necesidad de amparo económico inmediato no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera respectivos. Siendo que los fondos del programa no contributivo de pensiones son públicos y que, por consiguiente, es de interés público la forma de distribución del capital que lo conforma, no puede la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social negar el acceso a la información solicitada por la aquí co -recurrente. Ninguno de los extremos que solicitó, en su momento, la periodista Giannina Segnini a la Junta Directiva del ente recurrido se encuentra amparado por el derecho a la intimidad o la confidencialidad, puesto que, se trata de un programa público –régimen no contributivo de pensiones por monto básico- desarrollado, por razones de solidaridad y justicia sociales, por un ente público –Caja Costarricense de Seguro Social- que se financia con fondos públicos –Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares-, por lo que cualquier ciudadano está legitimado para acceder toda la información concerniente a su implementación y ejecución, lo que incluye, desde luego, hasta la identidad de las personas actual o potencialmente beneficiarias.

IX .- En mérito de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso de amparo interpuesto, ordenarle a la Caja Costarricense de Seguro Social, en la persona de su Presidente Ejecutivo, que le suministre, inmediatamente, a la co -recurrente Segnini Picado, a su costo, toda la información que le solicitará el 13 de septiembre del 2002 bajo los apercibimientos de ley. De la misma forma, se debe condenar al ente recurrido al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados.”

Las sentencias parcialmente transcritas son plenamente aplicables al caso en particular, por cuanto se refieren al ejercicio del derecho fundamental a la información y sus límites; que es lo que en esencia se discute en este amparo.

Del caso particular . En este asunto, se tiene por acreditado que la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social negó a los recurrentes el acceso solicitado a sus actas, mediante acuerdo tomado en el artículo 12° de la sesión N°7918 , celebrada el 16 de diciembre del



2004 (folio 33) por estimar que: "... será la naturaleza de la información en ellas contenida la que permitirá determinar en cada caso concreto si se trata de información de interés público o bien de carácter confidencial, que por su naturaleza están protegidas por ley y, consecuentemente, no serían accesibles en forma irrestricta...". Con base en la jurisprudencia citada y parcialmente transcrita en esta sentencia, procede aclarar en primer término a los recurrentes que si bien llevan razón al afirmar que las actas de la Junta Directiva de la Caja son documentos públicos, por tratarse de actos realizados por una administración pública legítimamente autorizada para ello, y por esto quedan en principio sometidos a los principios implícitos de transparencia y publicidad de toda la actuación o función administrativa; la naturaleza pública de ese tipo de documentos no es suficiente para imponerse sin límites al contenido de las actas del órgano directivo de la Caja; pues para garantizar el Derecho de la Constitución se debe, previo a favorecer el acceso a la información, deberá descartar que la información cor responda a alguna de las situaciones muy calificadas y de excepción que constituyen los límites establecidos al derecho de información, ampliamente comentados en esta sentencia. En el supuesto en que el acceso a la información sea vedado, por encontrarse dentro de alguno de los supuestos que limitan el ejercicio del derecho a la información, debe asegurarse la Administración que el petente esté debidamente legitimado para acceder a ese tipo de información; pues debe tenerse presente que la Constitución permite el ejercicio del derecho fundamental a la información administrativa sin exceder los límites inherentes a ese derecho, que vienen justamente a enervar el acceso ilimitado de cierto tipo de información, y evitar con ello una injerencia indebida e inconstitucional. Ahora bien, en el caso en cuestión cabe recordar también a la Administración (C.C.S.S .) que si bien su deber es facilitar la información solicitada salvo aquélla que se encuentre en los casos de excepción; dicha situación deberá ser comunicada a la amparada mediante resolución debidamente motivada, a fin de que pueda conocer claramente los fundamentos de la decisión, lo que se echa de menos en este caso, en que simplemente se limitó a declinar la solicitud de la amparada por el artículo 12° de la sesión N°7918 , celebrada el 16 de diciembre de 2004. Así las cosas, procede declarar con lugar el recurso como en efecto se hace.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con cincuenta y nueve minutos del primero de noviembre del dos mil cinco.-

- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas con diecisiete minutos del quince de abril del dos mil cinco.-