

Exp: 02-008855-0007-CO

Res: 2003-02120

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las trece horas con treinta minutos del catorce de marzo del dos mil tres.-

Recurso de amparo interpuesto por **SEGNINI PICADO GIANNINA**, cédula número 1-784-295 y **ROBERT BONILLA DANIEL**, cédula de identidad número 1-499-126, a favor de "**GRUPO LA NACION GN, SOCIEDAD ANONIMA**", contra la **JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 14:00 horas del 23 de octubre de 2002 (folio 1), los recurrentes manifiestan que, el 13 de setiembre de este año, Giannina Segnini Picado le solicitó a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social que se le facilitara una copia en formato digital de la base de datos actualizada que contiene los beneficiarios del Régimen no Contributivo de Pensiones, incluyendo como variables los números de cédula, los montos de las pensiones y los motivos por los que fueron asignadas. No obstante, la referida Junta Directiva, en el artículo 6° de la sesión número 7687, celebrada el 19 de setiembre de 2002, resolvió denegar la petición, pues consideró que lo solicitado era información relacionada con terceros, respecto de los cuales la Caja, por mandato legal, debía guardar confidencialidad. Los accionantes, inconformes con lo resuelto, interpusieron un recurso ordinario de revocatoria ante el órgano jerárquico correspondiente, pero éste, nuevamente, rechazó la petición mediante el acto N° 31.215 de 14 de octubre de 2002, bajo argumentos similares. Consideran los reclamantes que la ocultación de esta información, que estiman de interés público y carente del carácter de Secreto de Estado, lesiona el artículo 30 de la Constitución Política y el ejercicio de la libertad de prensa. Solicitan que se declare con lugar el recurso, ordenándosele a los recurridos entregar la información requerida.

2.- Por resolución de las 14:02 horas del 25 de octubre de 2002, la Presidencia de esta Sala le dio curso al presente amparo (folio 36).

3.- Informa bajo juramento Rodrigo Cordero Fernández, en su calidad de Apoderado Judicial General de la Caja Costarricense de Seguro Social (folio 38), que tanto en los artículos 6° de la sesión número 7687, celebrada

el 19 de setiembre de 2002, como en el 35 de la Sesión N° 7692 del 3 de octubre de 2002, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social le indicó claramente a los recurrentes que, si bien está anuente a suministrar información estadística que no se refiera a ningún beneficiario en particular, no puede acceder a las peticiones de los reclamantes, ya que lo solicitado es información que goza de especial protección legal en términos de privacidad, pues está relacionada con terceros, respecto de los cuales, la Caja, por imperativo legal establecido en los artículos 20 y 63 de la Ley Constitutiva de la CCSS, y constitucional —artículo 24 de la Carta Fundamental—, debe guardar confidencialidad, y solo puede suministrar por autorización expresa del propio interesado o por mandato judicial. Lo anterior se fundamenta también en la reiterada jurisprudencia de los Tribunales de Justicia, como la Sentencia N° 29 de las 14:30 horas del 13 de abril de 1984 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Solicita que se desestime el recurso planteado.

4.- En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el magistrado **Jinesta Lobo**; y,

Considerando:

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 el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspecto 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 materia), 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 6º, 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 20º y 63º 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.

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso de amparo. Proceda de forma inmediata la Caja Costarricense de Seguro Social, a través de su Presidente Ejecutivo, Eliseo Vargas García, o de quien ocupe su cargo, a suministrarle a Giannina Segnini Picado, a costo de ésta, la información que le solicitara oportunamente a la Junta Directiva de esa entidad el pasado 13 de septiembre del 2002, la cual consiste en 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 las variables número de cédula, monto de pensión y el motivo de la asignación. Todo lo anterior bajo el apercibimiento que de conformidad con el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá pena de prisión de tres meses a dos años o de veinte a sesenta días multa a quien reciba una orden de esta Sala que deba cumplir o hacer cumplir y la inobserve, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena a la Caja Costarricense de Seguro Social al pago de las costas, los daños y perjuicios ocasionados los que se liquidarán, en su caso,

en ejecución de sentencia en la vía contencioso administrativa. Notifíquese la presente resolución a Eliseo Vargas García o a quien ocupe su cargo en forma personal. La Magistrada Calzada concurre con el voto de mayoría excepto en el motivo por el cual fue otorgada la pensión del régimen no contributivo.

luis Fernando Solano C.

Presidente

Luis Paulino Mora M. Carlos M. Arguedas R.

Ana Virginia Calzada M. Adrián Vargas B.

Gilbert Armijo S. Ernesto Jinesta L.