

Sentencia: 04582 Expediente: 15-003379-0007-CO
Fecha: 27/03/2015 Hora: 11:45:00 a.m.
Emitido por: Sala Constitucional

Tipo de Sentencia: De Fondo
Redactor: No indica redactor
Clase de Asunto: Recurso de amparo



Texto de la sentencia

* 150033790007CO *

Exp: 15-003379-0007-CO

Res. Nº 2015-004582

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas cuarenta y cinco minutos del veintisiete de marzo de dos mil quince .

Recurso de amparo que se tramita en expediente número **15-003379-0007-CO**, interpuesto por **ALEXANDER ALBERTO BRENES ACUÑA, cédula de identidad 0111010150, y MARVIN GAMBOA MORA, cédula de identidad 010699498**, contra el **ALCALDE DE PURISCAL, PRESIDENTE DEL CONCEJO MUNICIPAL DE PURISCAL.-**

Resultando:

1.-

Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 12:12 horas del 10 de marzo del 2015, los recurrentes interponen recurso de amparo contra el **ALCALDE DE PURISCAL, Y EL PRESIDENTE DEL CONCEJO MUNICIPAL DE PURISCAL**, y manifiestan que tres periodistas que laboran en diferentes medios nacionales solicitaron al Concejo Municipal que les suministrara los audios de una sesión del Concejo que necesitaban escuchar. No obstante, el Presidente del Concejo recurrido les informó que "no quería involucrar a los compañeros del Concejo en el asunto", pues había comprado la grabadora periodística para grabar todas las reuniones del Concejo con el fin que la secretaria cuando pasara las actas por escrito no tuviese problema con ello, por lo que dichas grabaciones no le pertenecen al Concejo. En vista de ello, no les entregó las grabaciones solicitadas. Alega que el actuar de la autoridad judicial recurrida lesiona en su perjuicio su derecho contemplado en el artículo 30 Constitucional.

2.- Informa bajo juramento Alvaro Herrera Madrigal en su condición de Presidente del Concejo Municipal de Puriscal, no tiene noticia o nunca se han registrado como

corresponde los recurrentes como periodistas ante ese cuerpo colegiado; asegura que han sido respetuosos de su interés por informar, pero no tiene conocimiento de sus títulos académicos o su condición como periodistas. Sobre el reclamo de los recurrentes, asegura que los recurrentes pretender tener acceso a la grabación digital de la sesión del Concejo Municipal, a lo que efectivamente accedió, y los citó a la oficina de la Secretaría de ese Concejo, para escuchar todo lo que consideren necesario de esa sesión, pero les aclaró que no se les puede dar copia del documento digital, porque la grabadora es propiedad del informante, y la compró con el fin de tener una copia fiel de lo expresado en las sesiones de dicho Concejo para efectos de redacción del Acta, por parte de la Secretaria del Concejo Municipal. Explica que esa corporación municipal no tiene reglamento para el uso de instrumentos digitales, para que tengan efectos legales ante terceros o el mismo cuerpo colegiado. Agrega que los amparados atendieron su convocatoria, escucharon todos lo que quisieron y manifestaron quedar satisfechos; además, tienen acceso a las actas del Concejo Municipal ya aprobadas, donde consta por escrito, todo lo dicho y actuado en esa sesión particular, que ya se encuentra en firme. Solicita que se desestime el recurso planteado.

3.- Informa bajo juramento, Manuel Espinoza Campos, en su condición de Alcalde Municipal, que desconoce la situación acaecida porque el amparo hace referencia a actuaciones del Concejo Municipal, no de la Alcaldía, que es un ente separado de la Administración, y aunque debe estar presente en las sesiones, tiene voz pero no voto. Solicita que se desestime el recurso planteado.

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

Redacta el magistrado **Salazar Alvarado** ; y,

Considerando:

I.-

Hechos probados. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos, sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial:

a) El 20 de febrero del 2015, los recurrentes –quienes dicen ser periodistas– solicitaron al Concejo Municipal de Puriscal que les suministrara el audio de la Sesión de ese Concejo celebrada el 17 de febrero del 2015 (ver prueba adjunta).

b) El Presidente del Concejo Municipal de Puriscal les brindó acceso a la grabación digital de de la Sesión de ese Concejo celebrada el 17 de febrero del 2015, así como a las actas, pero no les facilitó copia del archivo digital del audio (ver informe).

II.-

Objeto del recurso. Los recurrentes acuden a la Sala en su condición de periodistas, y alegan que el 20 de febrero del 2015, solicitaron al Concejo Municipal de Puriscal que les suministrara el audio de la Sesión de ese Concejo celebrada el 17 de febrero del 2015; sin embargo, se les denegó el acceso a esa información.

III.-

SOBRE EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN SU VERTIENTE AD EXTRA. En el voto número 2120-2003 de las 13:30 horas del 14 de marzo del 2003, este Tribunal Constitucional estimó lo siguiente:

"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-. (...).

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 Arroceras, 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".

IV.- Sobre el fondo. Del informe rendido por el Presidente del Concejo Municipal de Puriscal -que se tiene dado bajo fe de juramento, con oportuno aperecibimiento de las consecuencias, incluso penales, previstas en el numeral 44 de la Ley que rige esta jurisdicción-, y demás elementos probatorios que obran en autos, se tiene por acreditado que el 20 de febrero del 2015, los recurrentes -quienes dicen ser periodistas- solicitaron al Concejo Municipal de Puriscal que les suministrara el audio de la Sesión de ese Concejo

celebrada el 17 de febrero del 2015. Por su parte, el Presidente del Concejo Municipal recurrido informa bajo juramento que citó a los gestionantes a la oficina de la Secretaría de ese Concejo, para escuchar todo lo que consideraran necesario de esa sesión, pero les aclaró que no se les podía brindar copia del documento digital, porque la grabadora es de su propiedad –no del ente municipal-, y la compró con el fin de tener una copia fiel de lo expresado en las sesiones de dicho Concejo para efectos de la redacción del acta, por parte de la Secretaria del Concejo Municipal. El funcionario recurrido indica que esa corporación municipal no tiene reglamento para el uso de instrumentos digitales, para que tengan efectos legales ante terceros o ante el mismo cuerpo colegiado. Agrega que los amparados atendieron su convocatoria, escucharon todos lo que estimaron necesario, y manifestaron quedar satisfechos; además, tienen acceso a las actas del Concejo Municipal ya aprobadas, donde consta por escrito, todo lo dicho y actuado en esa sesión particular, que ya se encuentra en firme, documentos que están a su disposición para ser reproducidos, si lo estiman necesario. En esas condiciones, por las razones ofrecidas, y dado que los recurrentes sí tuvieron acceso a la información solicitada, y de que se les ofreció el acta impresa, no es posible para la Sala acreditar que se haya producido la alegada lesión a sus derechos fundamentales, siendo lo procedente ordenar la desestimación del recurso, como en efecto se dispone.

V.- Los magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal salvan el voto y declaran con lugar el recurso con sus consecuencias, con redacción del segundo.

A diferencia del criterio de la Mayoría, el suscrito considera que sí fueron lesionados los derechos fundamentales de los amparados, toda vez que, estimo, que el dar audiencia a los amparados para que escucharan las grabaciones de las actas del Concejo, no es suficiente para satisfacer el derecho de acceso a la información pública, cuando lo solicitado fueron copia de las mismas. Lo anterior, toda vez que si la administración cuenta con la información solicitada y esta no es confidencial, no existe justificación alguna para impedir la reproducción de la misma, claro está, bajo el costo de los solicitantes. En el *sub examine*, quedó debidamente acreditado que dicha información no fue entregada a las partes. En consecuencia, estimo el amparo con todas sus consecuencias.

Por tanto:

Se declara sin lugar el recurso. Los magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal salva el voto y declara con lugar el recurso con sus consecuencias.

Gilbert Armijo S.

Presidente

Ernesto Jinesta L.

Fernando Cruz C.

Fernando Castillo V.

Paul Rueda L.

Nancy Hernández L.

Luis Fdo. Salazar A.