

Jurisprudencia (<https://vlex.co.cr/libraries/jurisprudencia-425>)

Sentencia nº 03320 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 18 de Marzo de 2011

Sentencia Citas 23 Citado por Mapa de Precedentes Relacionados Vincent

Ponente	Enrique Napoleón Ulate Chacón
Fecha de Resolución	18 de Marzo de 2011
Emisor	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
Número de Referencia	11-000488-0007-CO
Tipo	Sentencia de fondo
Clase de Asunto	Recurso de amparo

Exp: 11-000488-0007-CO Res. N° 2011003320

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. S.J., a las ocho horas y cuarenta y siete minutos del dieciocho de marzo del dos mil once.

Recurso de amparo que se tramita en expediente número 11-000488-0007-CO, interpuesto por A.F.S., cédula de identidad 0-000-000, contra el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Resultando:

1. -

Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:09 hrs. de 17 de enero de 2011, el recurrente interpone recurso de amparo contra el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Indica, por escrito presentado el 13 de diciembre de 2010 al despacho de la autoridad recurrida, solicitó se le brindara la lista completa de las personas jurídicas y físicas que desde el 6 de agosto hasta el 14 de diciembre del año pasado han presentado infracciones por incumplimiento de pago de salarios mínimos y han recibido advertencias por ese motivo, bajo aplicación de la "Campaña de Limpieza de Salario Mínimo". Así como la lista completa de las personas jurídicas y físicas que fueron visitadas por segunda vez tras las inspecciones referidas (ver folios 5 y 6 del expediente). Lo anterior, para elaborar

un trabajo periodístico de interés público. En fecha no indicada presentó una segunda solicitud de información en la cual además de pedir la información dicha, solicitó los nombres de la firmas cuyos

casos ameritaron una denuncia ante los Tribunales de Justicia. El 3 de enero de 2011, la ministra recurrida respondió -negativamente-, con fundamento en el artículo 100 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (ver folios 7 y 8 del expediente). Acusa, al no brindarle la información requerida se violenta sus derechos fundamentales.

2. -

Por medio de resolución de las 11:44 horas de 19 de enero de 2011 se dio curso al proceso y se solicitó informe a la autoridad recurrida (folio 09).

3. -

R.F.S.J., en su condición de Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Periodistas de Costa Rica , p or medio de escrito visible a folio 10 del expediente, presenta coadyuvancia pasiva en este proceso de amparo.

4. -

A.D.F., en su condición de Presidente del Instituto de Prensa y Libertad de Expresión -IPLEX- , p or medio de escrito visible a folio 15 del expediente, presenta coadyuvancia pasiva en este proceso de amparo.

5. -

S.Á.P.F., conocida como S., en calidad de MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, informan bajo juramento: el recurrente presentó ante ese Despacho oficio donde solicitó la lista completa de personas físicas y jurídicas que desde el 6 de agosto de 2010 hasta el 14 de diciembre de 2010 han presentado infracciones por incumplimiento del pago a los salarios mínimos y han recibido advertencias por ese motivo, bajo la aplicación de la política gubernamental "Campaña Nacional sobre salarios mínimos", así como la lista completa de las personas físicas y jurídicas que fueron visitadas por segunda vez tras las inspecciones referida, todo para elaborar un trabajo periodístico para el Seminario El Financiero, gestión que le fue denegada conforme al oficio DMT-1772-2010 de 23 de diciembre de 2010. Indica, lo actuado se sustentó no sólo en lo dispuesto en el numeral 100 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según el cual está prohibido "divulgar los datos que se obtengan con motivo de las inspecciones", también se fundamenta en el principio de aplicación supletoria contenido en el 272 de la Ley General de la Administración Pública (<https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185>), según el cual "(...) únicamente las partes, sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente (...)", el cual se sigue en estos casos en razón de que los procesos inspectivos laborales que lleva a cabo esa cartera ministerial, y además, por ser procedimientos concretos y específicos, no están tutelados por los alcances del ordinal 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) constitucional (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>). Añade, para el caso de inspecciones laborales, de acuerdo al principio de legalidad, se impide dar a conocer información relacionada con las distintas empresas visitadas y documentación al respecto, por no ser de carácter público, sino reservada a las partes y sus representantes legales. Agrega, será de carácter público hasta que sean presentadas las denuncias correspondientes ante los estrados judiciales, en consecuencia, por ésta razón rechazaron la gestión del amparado. Explica, cuando dio información en diciembre de 2010 al Sem Financiero, no contaba con la información concreta porque estaban en proceso de embargo, al día de hoy, se dispone de la información debidamente verificada, por haber sido denunciado ante los Tribunales de Justicia. Alude a la Campaña Nacional de Salarios Mínimos como Política Pública, y explica los objetivos prioritarios de ésta y fines. Manifiesta, han dado avances de los resultados de la campaña, tanto en entrevistas como en comunicados de prensa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Recalca la disponibilidad existente para ofrecer información relacionada

Hola. ¿Necesita ayuda?

con el proceso y resultados. Existe una prohibición de divulgar los datos que se obtengan con motivo de las inspecciones –artículo 100 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-, por ello no divulgan información hasta llegar a vía judicial, por estar de frente la información confidencial propia de cada procedimiento seguido –artículo 272 (<https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185>) de la Ley General de la Administración Pública (<https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185>)-. Agrega lo relativo a la información administrativa *ad extra* –fuera- y, *ad intra* –dentro- del procedimiento. El numeral 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>), explica, se refiere a la información *ad extra*, por ser absolutamente independiente de la existencia de un procedimiento. En consecuencia, considera que no es lícito el hacer públicas por sí o, facilitar a un medio de comunicación la información de los nombres de las personas físicas y jurídicas, de naturaleza privada y no pública, investigados.

6. -

En la substanciación del proceso se ha observado las prescripciones legales.

R. el M.U.C.; y,

Considerando:

I.-

Objeto del recurso. Alude el amparado, presentó escritos de solicitud de información ante el despacho de la autoridad recurrida con el fin de elaborar un trabajo periodístico de interés público; sin embargo, la ministra recurrida respondió negativamente, con fundamento en el artículo 100 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo. Acusa, al no brindarle la información requerida se violenta sus derechos fundamentales.

II.-

Cuestión preliminar. A folios 10 al 15, y 16 al 25 se apersona R.F.S.J., en su condición de Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Periodistas de Costa Rica y, A.D.F., en su condición de Presidente del Instituto de Prensa y Libertad de Expresión IPLEX., a fin de plantear coadyuvancia pasiva, las cuales se admiten.

III.-

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:

1. El amparado solicitó el 13 de diciembre de 2010 a la Autoridad recurrida, la lista completa de las personas jurídicas y físicas infractoras por incumplimiento de pago a los salarios mínimos que han recibido advertencias por ese motivo del periodo desde el 6 de agosto hasta el 14 de diciembre del año 2010, bajo aplicación de la "Campaña Nacional sobre el Salario Mínimo". Así como la lista completa de las personas jurídicas y físicas que fueron visitadas por segunda vez –visita de revisión- (folios 5 y 6 del expediente).
2. Por medio de oficio DMT- 1772-2010 de 23 de diciembre de 2010, la Ministra de Trabajo y Seguridad Social contestó la petición formulado por el amparado, indicó estar inhibida de facilitar la información requerida. Fundamentó su negativa en: artículo 100 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social N° 1860 de 21 de abril de 1955 y sus reformas de 1963 y 1968; artículo 81 del Convenio 81 de la OIT, sobre el régimen de la Inspección de Trabajo, ratificado por Costa Rica en 1960; artículo 20 del Convenio 129 de la OIT, ratificado por el país en 1972; D.N. 28578-MTSS, de la Inspección de Trabajo (folios 7 y 8 del expediente).

Hola. ¿Necesita ayuda?

3. Por las políticas de divulgación amplia de la información adoptada por el Ministerio recurrido, referente a la campaña de Salarios Mínimos, tanto los informes como los avances de los resultados han estado disponibles para los medios de comunicación y sectores interesados en forma periódica. El primer avance de los resultados oficiales se ofreció a los medios de comunicación por medio de la difusión de un comunicado de prensa el 15 de octubre de 2010, el segundo informe fue el 24 de noviembre de 2010 (folios 33, 54 a 61 del expediente).
4. En el primer avance de resultados oficiales, comunicado de prensa MTSS, de 15 de octubre de 2010, se indicó, el 38% de lugares visitados incumplen con pago de salario mínimo. Se expuso, se han realizado 1948 visitas en todo el territorio nacional, el 81% de irrespeto a dicho pago corresponde a la Pacífico Central, y el 87% a la región Central. Añade, los datos corresponden a las primeras visitas que los inspectores realizaron. Explica, la primera visita sirve para prevenir a los patronos sobre el incumplimiento, si lo hay, en una segunda visita, 15 días después, el inspector debe constatar la corrección de la falta (folios 54 y 55 del expediente).
5. El segundo avance de resultados oficiales, comunicado de prensa MTSS, de 24 de noviembre de 2010, expuso los datos obtenidos desde el 6 de agosto a 19 de noviembre de 2010. Señaló, se realizaron 4210 visitas. Enseña en un primer gráfico, sobre las visitas por región de planificación. Indica, los datos corresponden a la primera visita de inspección, en la cual se hace una prevención a quienes no cumplen con el pago de salarios mínimos. Explica, en ése momento los inspectores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se encontraban realizando la segunda visita. Añade, un segundo gráfico, enseña sobre los niveles de infracciones detectadas en esa primera fase de la campaña. En el tercer gráfico, refleja muestras recibidas desde la habilitación del centro de llamadas, destaca además, dichos reclamos sirvieron de base para la elaboración de un listado de establecimientos a visitar. Un último gráfico, refiere a los trabajadores involucrados en dichas visitas (folios 57 a 61 del expediente).

IV.-

Sobre los antecedentes constitucionales para el caso concreto. Este Tribunal en la sentencia 2003-2120 de las 13:30 hrs. del 14 de marzo del 2003, desarrolló los alcances y matices del derecho protegido en el artículo 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>), reiterada por las sentencias, 2004-09234 de las 15:42 horas de 25 de agosto de 2004, 2005-14563 de las 12:48 hrs. de 21 de octubre de 2005, 2007-011455 de las 11:28 horas de 10 de agosto 2007, 2010-010982 de las 14:57 horas de 22 de junio de 2010. De la siguiente manera: *"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 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>)). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas, en cuyo caso 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*

Hola. ¿Necesita ayuda?

constituye el derecho de acceso a la información administrativa. II.- EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El ordinal 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) 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 (<https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185>) 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 falla en nuestro ordenamiento jurídico que se ha prolongado en el tiempo por más de cincuenta años, en la vigencia del texto constitucional. La regulación de este derecho ha sido fragmentada y seorial, así, a título de ejemplo, la Ley del Sistema Nacional de Archivos No. 7202 del 24 de octubre de 1990, lo normó 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

Hola. ¿Necesita ayuda?

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 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>), de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>)) 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 (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-normas-procedimientos-428878481>), 106 (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-normas-procedimientos-428878481>), y 107 (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-normas-procedimientos-428878481>) del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-normas-procedimientos-428878481>)), etc.. En lo tocante a los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información administrativa, debe tomarse en consideración que el numeral 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) 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 a la información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente de su soporte 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

Hola. ¿Necesita ayuda?

"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 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) constitucional (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) 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 (<https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185>), de la Ley General de la Administración Pública (<https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185>)), 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 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 (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-penal-428878505>) del Código Penal (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-penal-428878505>), 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 (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-penal-428878505>) del Código Penal (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-penal-428878505>) 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 (<https://vlex.co.cr/vid/ley-n-5150-general-652624837>); la Ley General de Aviación Civil (<https://vlex.co.cr/vid/ley-n-5150-general-652624837>) 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 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) establece como límite extrínseco del cualquier derecho la moral y el orden público. 2) El artículo 24 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) 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 carácter intrínseco indicado, puesto que, muy, probablemente, en tal supuesto la información preterida 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 estos, sobre todo, en tratándose de las cuentas corrientes, ya que, el

Hola. ¿Necesita ayuda?

numeral 615 (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-comercio-428878461>) del Código de Comercio (<https://vlex.co.cr/vid/codigo-comercio-428878461>) 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[...].” De otra parte, en la sentencia N° 2002-11880 de las 13:00 hrs. de 13 de diciembre de 2002, la Sala precisó: “El derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, es a la vez, un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho humano inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación. De esta manera, si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación ciudadana. El derecho de la información distingue tres facultades esenciales de quienes lo ejercen: la facultad de recibir, la facultad de investigar y la facultad de difundir informaciones. La facultad de recibir información se refiere principalmente a la obtención, recepción y difusión de noticias o informaciones, las cuales deben referirse a hechos con trascendencia pública y ser conformes con la realidad, asequible por igual a todos, debiendo referirse a hechos relevantes cuyo conocimiento esté dirigido a formar opinión y a fomentar la participación del ciudadano, siendo requisito esencial que la información sea completa y veraz. La segunda facultad se refiere a la posibilidad de investigación, es decir, al libre y directo acceso a las fuentes de información. Por último está la facultad de difundir, que se trata del derecho del ciudadano a la libre difusión de opiniones e informaciones; facultad que sólo puede ejecutarse en sentido positivo pues no se contempla la posibilidad de “no difundir” informaciones o noticias. Ahora bien, el derecho a la información como tal, está compuesto por dos vertientes o dimensiones: una activa que permite la comunicación de informaciones y otra pasiva que se refiere al derecho de todo individuo o persona, sin ningún tipo de discriminación, a recibir información; información que, en todo caso, deberá ser veraz y que puede ser transmitida por cualquier medio de difusión. A partir de lo anterior se tiene que si bien el derecho a la información tutela en su aspecto pasivo la posibilidad de acceder a fuentes de información con el ánimo de poder participar en la toma de decisiones de la colectividad, también es lo cierto que no se trata de un derecho irrestricto, sino que, por el contrario, está sujeto a límites y entre ellos, el derecho a la intimidad se constituye en un límite para el derecho a la información por cuanto, en la medida en que la información verse sobre asuntos que no sean de relevancia pública, se impone el respeto a la intimidad y opera como límite o barrera frente al derecho a la información. Por el contrario, cuando la información es de relevancia pública, el acceso a la misma y su difusión, se imponen como regla y por ello, cuando se trate de la trascendencia pública del objeto comunicable, se justificaría la intromisión amparándose en el derecho del público a la recepción de noticias y en el derecho del informador a transmitirla, salvo, claro está, cuando se trata de una información que haya sido declarada previamente como secreto de Estado o sea falsa en cuyo caso el tratamiento de la misma, será diferente. IV.- En relación con lo anterior, el derecho a la información es considerado como una garantía jurídica indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer, en mayor o menor medida, su participación en las tareas públicas y desde este punto de vista, se trata de un derecho público y subjetivo. El derecho a la información es un derecho público por cuanto exige la intervención del Estado para procurar información sobre las actividades que desempeñan los órganos gubernamentales, además, es un derecho subjetivo, por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de regulación por el ordenamiento jurídico. Ese derecho a la información, además, tiene un carácter preferente al considerarse que garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya

Hola. ¿Necesita ayuda?

que, de ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de manera responsable en los asuntos públicos, ha de ser informado ampliamente de modo que pueda formar opiniones, incluso contrapuestas, y participar responsablemente en los asuntos públicos. Desde esta perspectiva, el derecho a la información no sólo protege un interés individual sino que entraña el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, cual es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político y por ende, de naturaleza colectiva. En ese sentido, la opinión pública libre es contraria a la manipulación de la información, con lo cual, el ciudadano tiene el derecho a recibir y seleccionar las informaciones y opiniones que desee pues en el momento en que cualquiera de las informaciones existentes o posibles desaparece, cualquiera que sea el agente o la causa de la desaparición, está sufriendo una limitación al derecho a optar como forma de ejercitar el derecho de recibir. El derecho a ser informado es público por cuanto exige la intervención del Estado y es un derecho subjetivo por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de ser institucionalizado y regulado por el ordenamiento jurídico para la satisfacción de fines o intereses de carácter social, basados en la naturaleza misma de la persona humana y en la organización de la sociedad. A su vez, existe un deber de los entes públicos a facilitar la información y para ello, deberán dar facilidades y eliminar los obstáculos existentes. Los profesionales de la información son intermediarios entre los entes públicos y los destinatarios de la información y por ende, tienen igualmente el derecho a obtener información y el deber de transmitirla lo más fielmente posible. El objeto del derecho a la información es la noticia y por tal se ha de entender aquellos hechos verdaderos que puedan encerrar una trascendencia pública; sobre el particular, se puede consultar la sentencia número 2002-03074 de las quince horas y veinticuatro minutos de dos de abril de dos mil dos, entre otras”.

V.-

Sobre el caso concreto. Partiendo, pues, de las consideraciones esbozadas en las sentencias parcialmente transcritas, en las cuales se ha desarrollado con toda claridad los alcances del derecho protegido en el artículo 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>), se tiene como plena e idóneamente demostrado, al amparado no se le ha suministrado la información que solicitó, a saber, una lista completa de personas físicas y jurídicas que desde el 6 de agosto de 2010 hasta el 14 de diciembre de 2010 han presentado infracciones por incumplimiento del pago a los salarios mínimos y han recibido advertencias por ese motivo, bajo la aplicación de la política gubernamental “Campaña Nacional sobre salarios mínimos”. También, solicitó una lista completa de las personas físicas y jurídicas que fueron visitadas por segunda vez, tras las inspecciones referidas, todo para elaborar un trabajo periodístico para el Seminario El Financiero. Según informó la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, lo pedido se negó con sustentó en lo dispuesto en el numeral 100 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según el cual está prohibido “divulgar los datos que se obtengan con motivo de las inspecciones”. Lo hizo, argumenta, en cumplimiento al principio de aplicación supletoria contenido en el 272 de la Ley General de la Administración Pública (<https://vlex.co.cr/vid/ley-6227-general-administracion-633222185>), según el cual “(...) únicamente las partes, sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente (...)”. Los procesos inspectivos laborales que lleva a cabo esa cartera ministerial, sostiene, son procedimientos concretos y específicos, no están tutelados por los alcances del ordinal 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) constitucional (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) (informe a folios 27 al 68). En esta S., la Administración Pública infringió la eficacia directa e inmediata del derecho fundamental contemplado en el artículo 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la

Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>), sin una justificación necesaria, suficiente ni razonable, sino, se considera, injustificada y lesiva al Derecho de la

Constitución. Desde ningún punto de vista son admisibles para esta Jurisdicción Constitucional, las

Hola. ¿Necesita ayuda?

razones mencionadas por la autoridad recurrida en su informe. Tales argumentos contradicen la línea jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional en esta materia, parcialmente transcritas *ut supra*. La información requerida reviste un claro interés público, por referirse a infracciones por incumplimiento del pago a los salarios mínimos. Ello inmiscuye tanto a trabajadores como a patronos, máxime que no se solicitó información de un sujeto determinado, sino a manera general. Aunado a ello, se desprende del propio informe de la Autoridad recurrida y de la prueba que aporta para la resolución del presente amparo, la información solicitada por el amparado, ya había sido públicamente conocida, prueba de ello son los dos comunicados de prensa de MTSS (folios 33, 54 a 61 del expediente), donde se expuso: en el primer comunicado, de 15 de octubre de 2010, sobre los resultados oficiales de los datos correspondientes a las primeras visitas que los inspectores realizaron, las cuales sirven para prevenir a los patronos sobre el incumplimiento de la ley, si lo hay, para en una segunda visita, constatar la corrección de la falta. Dicho comunicado, evidencia, el estado en el cual se encontraban las inspecciones realizadas, las cuales aún estaban en etapa de investigación. Ahora bien, en el segundo comunicado, el cual refleja el avance de resultados oficiales, de 24 de noviembre de 2010, expuso los datos obtenidos desde el 6 de agosto a 19 de noviembre de 2010, donde se expuso, los datos corresponden a la primera visita de inspección, en la cual se hace una prevención a quienes no cumplen con el pago de salarios mínimos. Explica, en ése momento los inspectores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se encontraban realizando la segunda visita. Se infiere de los comunicados de prensa de MTSS, referidos, el compromiso de políticas de divulgación amplia de la información adoptada por el Ministerio recurrido, tanto los informes como los avances de los resultados, nótese, la información publicada, refiere a datos de avance de inspección, no de procesos en vía judicial. Dichos elementos, refuerzan el criterio de este Tribunal Constitucional, en cuanto al interés general de la información de las inspecciones realizadas con respecto a la Campaña en cuestión. En consecuencia, a la luz de las consideraciones expuestas, estima este Tribunal Constitucional que la omisión de las autoridades recurridas, de permitirle el acceso a la información que el recurrente solicitó, constituye una grave violación a su derecho de acceso a la información pública con propósitos de información. La Sala, aprecia, la información solicitada no se contempla dentro de las excepciones establecidas al efecto. En mérito de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso de amparo interpuesto. Se ordenar a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social suministre, inmediatamente, al recurrente toda la información que le fue solicitada en diciembre de 2010, bajo los apercibimientos de ley. De la misma forma, se debe condenar al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados. Por lo expuesto, se debe estimar el amparo, no sin antes advertir a la autoridad accionada, con sustento en lo dispuesto por el artículo 50 (<https://vlex.co.cr/vid/ley-7135-jurisdicion-constitucional-633222209>) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (<https://vlex.co.cr/vid/ley-7135-jurisdicion-constitucional-633222209>), que no debe incurrir a futuro en los actos u omisiones que dieron mérito a la acogida de este asunto.

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso por la infracción del derecho protegido en el artículo 30 (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>) de la Constitución Política (<https://vlex.co.cr/vid/constitucion-politica-428878521>). Se ordena a S.Á.P.F., conocida como S., en calidad de MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, o a quien en su lugar ejerza el cargo, que de forma inmediata, le suministre al amparado la información que solicitó en diciembre de 2010. Se advierte a la recurrida que de conformidad con lo establecido en el artículo 71 (<https://vlex.co.cr/vid/ley-7135-jurisdicion-constitucional-633222209>) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (<https://vlex.co.cr/vid/ley-7135-jurisdicion-constitucional-633222209>), se impone la prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere un orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliera o no la hiciere cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de fundamento a esta declaratoria, los

Hola. ¿Necesita ayuda?

que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. N. esta resolución a S.Á.P.F., conocida como S., en calidad de MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, o a quien en su lugar ejerza el cargo, en forma personal. C..-

Ana Virginia Calzada M.

Presidenta

Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L.

Fernando Cruz C.

Fernando Castillo V.

Jorge Araya G.

Enrique Ulate C.

 +1 (305) 890 29 82

Condiciones de uso (<https://latam.vlex.com/terms-of-service/>) ©2022 vLex.com Todos los derechos reservados

Hola. ¿Necesita ayuda?

VLEX utiliza cookies de inicio de sesión para aportarte una mejor experiencia de navegación. Si haces click en 'Aceptar' o continúas navegando por esta web consideramos que aceptas nuestra política de cookies (</terms-of-service/>). **ACEPTAR**