

DAJ-063-C-2014
12 de setiembre, 2014

Señores
Dirección Regional de Educación Liberia
Ministerio de Educación Pública

Asunto: Respuesta al oficio DIRELI-240-04-2014

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. Me refiero a su solicitud de pronunciamiento planteada en el oficio número DIRELI-240-04-2014 del 03 de abril de 2014, en cuanto a la posibilidad de permitir el acceso a información de carácter personal de funcionarios públicos, en los siguientes términos:

1).- Sobre el ejercicio del Derecho de Petición y la rendición de cuentas por parte de la Administración.

En términos generales, podemos manifestar que la presente consulta nos plantea un conflicto entre el derecho de petición, la autodeterminación informativa o el derecho a la intimidad y el principio de transparencia y rendición de cuentas, todo esto, al considerarse que la solicitud de información referente a funcionarios públicos, realizada por administrados, puede implicar una violación a la intimidad del servidor y por su parte la garantía de un libre ejercicio de la potestad fiscalizadora de los administrados.

Corresponde así, analizar la pertinencia de la solicitud hecha por el administrado, al amparo del derecho de petición y pronta respuesta consagrado en el artículo 27 de nuestra Constitución Política y a los procedimientos de evaluación y rendición de cuentas previstos en el artículo 11 de la misma carta fundamental . Aclarando, que estas figuras poseen un extenso desarrollo a nivel jurisprudencial, vía en la que se ha determinado su trascendencia y se ha

confirmado el deber de la Administración de atender las solicitudes de los particulares. Disponen así el artículo 27 de cita:

Artículo 27.- Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

Nótese como en el caso del artículo 27 nos encontramos ante un derecho de rango constitucional, el derecho de petición, mismo que en pro de la transparencia y eficiencia en el actuar de la Administración, garantiza el acceso a información de carácter público a la ciudadanía. Sumado a esto, se ha establecido que el ejercicio de este derecho por parte del solicitante, puede darse sin la necesidad de manifestar derecho subjetivo, interés legítimo o justificación alguna, bastando únicamente la petición escrita dirigida a la Administración correspondiente. En relación con este tema, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Resolución N° 740-95 del año 1995 ha señalado que:

"No se requiere de interés legítimo para ejercer el derecho de petición, que consagra el artículo 27 de la Constitución Política, ni es tampoco, tal interés, requisito para obtener respuesta. Más específicamente, una persona puede plantear sus solicitudes ante el Estado, sin necesidad de éste interés y tiene el derecho de recibir la respuesta que jurídicamente corresponda"

Por su parte, el artículo 11 constitucional y el sistema de evaluación rendición de cuentas postulado en este, establecen la obligación por parte de la Administración de actuar en apego a ley, bajo un estricto sistema de rendición de cuentas, garantizándose nuevamente el libre acceso al quehacer administrativo y la información de carácter público a la ciudadanía. El artículo 11 constitucional establece:

“ARTÍCULO 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

En cuanto a este tema, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Resolución N° 04037-2014 de las once horas y dos minutos del 21 de marzo de 2014, reiteró la garantía de acceso a la información pública que representa la transparencia y la rendición de cuentas por parte de la administración, a saber:

“(…) en atención del deber de transparencia que debe caracterizar la función pública, según dispone el artículo 11 constitucional, no puede la Administración negar el acceso a la información que revista interés público, a menos que estemos ante secretos de Estado, datos confidenciales o datos cuya divulgación puede afectar gravemente el interés general, (...)”

Sin embargo lo anterior, es importante dejar claro que el derecho de petición, habilita a solicitar pero no necesariamente obliga a la Administración a otorgar lo pedido, esto significa que la Administración no se encuentra en todos los casos obligada a brindar una respuesta favorable a las pretensiones del petente. De esta forma, toda solicitud debe ser valorada por la Administración, con el fin de determinar la procedencia o improcedencia de la petición, en ambos casos externando una respuesta formal y fundada al interesado. Sobre este tema nuevamente la Sala Constitucional en resoluciones N°1502-91 del año 1991 y N° 05811-2011 del año 2011 estableció lo siguiente:

"El deber de los entes públicos es contestar siempre, no importa en qué sentido, pero dando respuesta a las solicitudes hechas, requisito con el que se cumplió en el caso; consecuentemente, si los gestionantes no están satisfechos con la respuesta, por considerar que la misma no es tan efectiva, pueden pedir la aclaración correspondiente (...)" (Resolución N°. 1502-91).

"En lo que se refiere al derecho de petición y pronta respuesta, regulado en los artículos 27 de la Constitución Política y 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, él obliga a los funcionarios públicos a resolver las solicitudes de los administrados en el plazo de diez días hábiles a partir de la fecha de presentación de tales gestiones, a falta de que no se hubiere señalado otro plazo para contestar, con la salvedad que la Sala apreciará las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto, en cuyo caso la Administración siempre está obligada a comunicarle al petente las causas de la demora en pronunciarse. En todo caso, el deber de resolver no implica la obtención de una respuesta favorable o no, pero sí la necesaria congruencia entre el objeto de lo pedido y el de lo contestado." (Resolución N°. 05811-2011)

En razón de lo anterior, corresponde previo a la emisión de cualquier respuesta por parte de las dependencias de este Ministerio, un análisis exhaustivo de lo solicitado por el gestionante, determinándose la existencia o no de impedimentos legales para brindar la información solicitada, situación que se discutirá en el siguiente apartado.

2).- Sobre los límites al Derecho de Petición y el acceso a información referente a funcionarios públicos.

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, los artículos 27 y 11 constitucionales desarrollan el derecho de petición y el sistema de rendición de cuentas, garantizándose la posibilidad que tienen los administrados de acceder a la información que, amparados en el principio de legalidad, pueden brindar los órganos y entes de la Administración.

Conviene así, definir o delimitar la naturaleza de la información que es posible publicitar, información que según el artículo 30 constitucional y a criterio de nuestro Tribunal Constitucional corresponde a aquella de "interés público". A saber, sobre este tema la Sala Constitucional en resolución N° 934-93 del año 1993 estableció:

"El derecho de solicitar a las autoridades públicas información, otorgado por el artículo 27 de la Constitución a todas las personas que habiten nuestro territorio, no es irrestricto. Por una parte, lo limita el contenido de la información que se procura obtener según lo reglado por el artículo 30 que circunscribe ese derecho de petición y acceso a las dependencias públicas, a la información de "interés público"; y por la otra la privacidad, la libertad y el secreto de comunicaciones escritas, orales y de cualquier otro tipo; de documentos privados protegidos por la Ley... La información solicitada por la persona debe asimismo ser de interés público, entendido como todo asunto relacionado con la marcha de la institución de que se trate, con las salvedades que se dirán. El interés público de una información guardada en una oficina de Estado, evidentemente tiene relación con la actividad ordinaria del ente de que esa actividad se trate, según las definiciones constitucional y legislativa que se haya hecho, y esto en relación con los aspectos propios de la función administrativa, excluyéndose los datos sobre actividades privadas desplegadas en relación con el ente público".

Según lo anterior, la información de interés público, comprende gran parte de las competencias, servicios, información y archivos de los órganos y entes de la Administración. Esta situación, denota la amplitud del derecho al acceso a la información administrativa, generando así, un gran margen de campos cubiertos por la noción del interés público, figura que sirve de portillo para que la ciudadanía tenga acceso a la información surgida producto de casi cualquier actividad de la Administración, en el tanto, esto funge como un mecanismo de control del actuar público y como garantía de los principios democráticos.

Con relación a lo anterior, resulta de importancia lo dispuesto por la Sala Constitucional en resolución N° 16331-11 del año 2011, misma que establece el contenido del derecho de petición o el derecho de acceso a la información administrativa:

“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.” (El resaltado no es del original)

Sumado a esto, podemos introducir diversas figuras de derecho comparado reconocidas por la Corte Interamericana de Justicia y nuestra Sala Constitucional, elementos fundamentales para el caso concreto. Así el postulado de la “máxima divulgación” viene a ampliar los márgenes de lo que ha de considerarse como información de interés público, dicho principio establece una presunción general de acceso a la información, misma que solo puede verse limitada bajo normativa expresa y en casos taxativos. Sobre este

particular la Sala Constitucional en la resolución N° 04037-2014 de cita, transcribiendo la posición de la Corte interamericana de Justicia ha establecido:

“La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

Así, se tiene que las excepciones deben ser expresas, legales e interpretadas de manera restrictiva.”

De esta forma, queda claro que la información catalogada de interés público es amplia, y dicha declaración ha de depender en gran medida de la relación directa de la información con algún servicio o actividad pública. Corresponde así, determinar el carácter o no de interés público de la información que conste en expedientes, archivos, bases de datos, etc., referente a funcionarios públicos, sea su puesto, su salario, su preparación académica, entre otros.

Sobre este particular, la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, Ley N° 8968 del 7 de julio de 2011, dispone en su artículo noveno los posibles límites al acceso de datos calificados como personales, estableciendo las categorías de datos sensibles, datos personales de acceso restringido y datos personales de acceso irrestricto.

La división antes expuesta, plantea la imposibilidad de acceder a cierta información de carácter personal, incluida información de funcionarios públicos, pero a su vez se dimensiona esta imposibilidad, permitiéndose el acceso a cierta información sin violentar la esfera de intimidad de la persona, situación a la que debemos sumar la naturaleza de información pública que puede tomar este tipo de datos en respuesta al interés público. El artículo de cita dispone:

“Artículo 9.- *Categorías particulares de los datos*

Además de las reglas generales establecidas en esta ley, para el tratamiento de los datos personales, las categorías particulares de los datos que se mencionarán, se regirán por las siguientes disposiciones:

1.- Datos sensibles

Ninguna persona estará obligada a suministrar datos sensibles. Se prohíbe el tratamiento de datos de carácter personal que revelen el origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, así como los relativos a la salud, la vida y la orientación sexual, entre otros. (...)

2.- Datos personales de acceso restringido

Datos personales de acceso restringido son los que, aun formando parte de registros de acceso al público, no son de acceso irrestricto por ser de interés solo para su titular o para la Administración Pública. Su tratamiento será permitido únicamente para fines públicos o si se cuenta con el consentimiento expreso del titular.

3.- Datos personales de acceso irrestricto

Datos personales de acceso irrestricto son los contenidos en bases de datos públicas de acceso general, según lo dispongan las leyes especiales y de conformidad con la finalidad para la cual estos datos fueron recabados.

No se considerarán contemplados en esta categoría: la dirección exacta de la residencia, excepto si su uso es producto de un mandato, citación o notificación administrativa o judicial, o bien, de una operación bancaria o financiera, la fotografía, los números de teléfono privados y otros de igual naturaleza cuyo tratamiento pueda afectar los derechos y los intereses de la persona titular."

Se entiende así, que si bien existen límites en el resguardo de la información de carácter personal de los funcionarios, este tipo de información es mínima dentro de los registros que conserva la Administración, y por lo tanto el resto de información no privada, es decir estrictamente relacionada con el servicio que brinda el funcionario, es plenamente publicitable, teniendo la Administración el deber de proporcionarla cuando así sea solicitado por cualquier particular. Esta

tesis, encuentra su fundamento en lo planteado por nuestra Sala Constitucional en resoluciones N° 012524-2005 del año 2005 y N° 16331-2011 del año 2011, al momento de discutir la viabilidad de permitir la publicación de nombres de funcionarios, los puestos, que desempeñan, sus salarios, entre otros.

“La Sala ha sostenido en su jurisprudencia que toda la actividad del funcionario público es evidentemente de interés público -no sólo en buena lógica- sino por propia definición del artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, ya que el desempeño de sus funciones debe estar encaminado primordialmente a la satisfacción de aquél y en cuanto se separe de aquella finalidad -que le envuelve como tal- estaría faltando a lo que constituye la esencia de su función. Sería conveniente, tal vez, para algunos funcionarios que pasara inadvertida su actividad, para que ésta no pudiera ser calificada así por la colectividad, pero desde la aceptación del cargo ello no es posible pues sobre aquella conveniencia privan los valores de seguridad jurídica y de justicia, no sólo para la comunidad sino también para todos y cada uno de los individuos que la forman -que en todo caso deben ser considerados como representantes de aquélla, de la que el funcionario depende- y acto de justicia es el derecho a saber cómo se emplean y el destino que se da a los recursos que esa colectividad aporta y que hacen posible la retribución por sus servicios al 'servidor público'.” (Resolución N°. 012524-2005)

“A juicio de este Tribunal, en aras de la transparencia en la función pública, no es contrario a los derechos fundamentales de los recurrentes, que se publique su nombre, su número de cédula [...] y todos los demás datos relativos a su trabajo en el sector público o que los identifiquen dentro de su función [...]. Al contrario, no hay ninguna razón para que consten datos ajenos al trabajo, independientemente de si esos datos constan en otros registros o páginas web».

En este caso, el recurrente solicitó el nombre de los funcionarios, el área en la que se desempeñan, el salario, el lugar de residencia, la edad, la fecha de ingreso a la institución, la escolaridad y si tienen algún grado de

consanguinidad o parentesco con otro funcionario de la institución. Ciertamente el lugar de residencia, la edad y el parentesco son datos que no tienen relevancia para el ejercicio del cargo. Se trata de datos sensibles, por lo que, en este punto, tiene razón la Directora de Recursos Humanos. Al contrario, no hay razón para denegar el nombre, el cargo, el salario y la fecha de ingreso a la institución. En cuanto a la escolaridad, esta Sala considera que debe suministrarse solo en la medida en que sea de relevancia para el cargo desempeñado. Así, si el puesto exige un grado académico específico, todo ciudadano tiene derecho a corroborar si quien lo ocupa cumple con ese requisito. En consecuencia, el amparo debe estimarse parcialmente, solo por la denegación de los datos de interés público, en los términos indicados” (Resolución N°. 16331 -2011)

Por su parte la Resolución N°04037-2014 supra citada, introduce consideraciones relevantes para el caso en estudio, en el tanto se dimensiona el umbral de privacidad de los funcionarios públicos y las limitaciones que este sufre producto de la relación existente entre interés público y la rendición de cuentas por parte de la administración. Se dispone así:

“En otras palabras, el umbral de protección de la privacidad de los funcionarios públicos es menor por encontrarse de por medio el interés público, el cual demanda conocer la adecuada administración de fondos públicos y la integridad e idoneidad de los funcionarios estatales.”

“En el caso del salario de los funcionarios públicos, la información trasciende el interés de su titular y el de la Administración Pública, pues también es del interés del administrado conocer el uso y destino de los fondos públicos, a los cuales se encuentra obligado a contribuir (artículo 18 de la Constitución Política).”

A la luz de lo anterior, se puede determinar que la información referente a funcionarios públicos, de carácter laboral o relacionada con el servicio que prestan, es de interés público y por lo tanto puede ser solicitada sin ningún

inconveniente por la ciudadanía, encontrándose imposibilitada la Administración para exigir razón o motivo alguno para tal solicitud, en el tanto esta no tenga como fin afectar la esfera de intimidad del funcionario o se aparte del principio de legalidad.

Finalmente, a efectos de facilitar a los administrados este tipo de información de carácter público, existen ciertos parámetros a considerar. En específico el formato en que se va a facilitar la información, el cual va a corresponder al que mantiene la Administración en sus bases de datos y por último la valoración del recursos humano y tiempo invertido en tales labores, situación que no puede significar un desmejora en el servicio brindado. A Saber, la Sala Constitucional en la ya transcrita sentencia N° 04037-2014 dispone:

“Se hace ver a las partes que el derecho de acceso a la información no obliga a la Administración a procesar los datos en un formato específico o según criterios particulares, como lo sería entregar la información en hoja de cálculo o catalogar las instituciones según los deseos del petente. Sí la obliga a proporcionar la totalidad de los datos solicitados en el formato y según la categorización en que se encuentren en sus bases de datos.”

“La atención de peticiones como la que se conoce en autos, no puede implicar el descuido de los servicios ordinarios que provee la Administración o salirse del giro normal de la institución.”

Conclusiones:

- La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha declarado que cuando una información es pública o de interés público, el ciudadano no está obligado a justificar ni fundamentar ante la Administración las razones de su solicitud. Se establece así, que el Estado tiene el deber de informar al administrado acerca de sus actuaciones y las de sus



funcionarios permitiéndose la fiscalización de su labor, en procura de la eficiencia y probidad en el actuar público.

- La Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, establece restricciones a la divulgación de información personal del funcionario. Sin embargo, la información estrictamente relacionada al cargo que desempeña el servidor público, sea su nombre completo, su puesto, salario, competencias, requisitos académicos necesarios, etc., no puede ser catalogada como datos personales de acceso restringido, ya que ese tipo de información es de interés público y por lo tanto la ciudadanía debe tener acceso a la misma, esto con el fin de garantizar el destino concreto y velar por el correcto uso de los fondos públicos.

Atentamente,


Enrique Tacsan Loria
Director



Elaborado por: Fernando Sanabria Porras, Asesor Legal. 
Revisado por: Maria Gabriela Vega Díaz, Jefa Departamento de Consulta y Asesoría. 

C.c., Jefatura de Servicios Administrativos y Financieros, Dirección Regional Liberia.