

# **El derecho de acceso a la información pública y la existencia de herramientas que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa en Costa Rica. Una visión legislativa\***

Jorge Córdoba Ortega\*\*

ESTUDIO DE SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA, TOMANDO COMO BASE EL DESARROLLO DOCTRINAL, LEGISLATIVO, JURISPRUDENCIAL Y EL AVANCE QUE HA TENIDO LA REGULACIÓN DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN ESTE PAÍS, ANALIZANDO SUS REPERCUSIONES REALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y EN LA SOCIEDAD.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; ACCESO A LA INFORMACION; LEGISLACION; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; ACCESS TO INFORMATIONS AND REGULATIONS; COSTA RICA

## **Introducción**

Este artículo presenta aspectos básicos que nos permitirán dar al lector una radiografía de lo que ocurre a nivel legislativo y administrativo en Costa Rica sobre esta temática.

Los puntos básicos serán: principios del acceso a la información pública; base constitucional, desarrollo legal, propuestas legislativas presentadas en la Asamblea Legislativa, y por último, un análisis sobre la existencia de herramientas que posibilitan la transparencia en la

---

\* Galardonada con la Tercera Mención Honorífica al Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública, 2012, otorgado por el ICAP y el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, y entregado en el marco de la celebración del XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, en Panamá, del 9 al 11 de julio del 2012.

---

\*\* Doctor en Derecho. Profesor Catedrático de la Universidad de Costa Rica, Maestro de la Universidad Autónoma de Centroamérica y Profesor del Doctorado Académico de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Asesor de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Recibido: 14 de mayo.

Aceptado: 3 de agosto del 2012.

---

Jorge Córdoba Ortega (2012). El derecho de acceso a la información pública y la existencia de herramientas que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa en Costa Rica. Una visión legislativa.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (62-63): 357-407, 2012

357

gestión administrativa, partiendo del Artículo 11 constitucional que se verá más adelante.

Ahora bien, se debe afirmar que en un Estado democrático de Derecho, es esencial el pleno goce de los derechos fundamentales, en especial en una sociedad que lleva un ritmo vertiginoso por el desarrollo de las tecnologías de la información y del conocimiento. Es en este contexto en que el legislador debe tomar en consideración la inclusión de instrumentos eficientes que posibiliten una gestión administrativa transparente y real acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

Desde el punto de vista metodológico, nos hemos planteado la siguiente hipótesis: "En Costa Rica está dispersa la legislación que regula el derecho de acceso a la información pública, no existiendo una Ley Marco que regule la materia, pese a la existencia de algunos proyectos de ley que buscan este propósito. Pese a lo anterior, varias de las leyes aprobadas incluyen herramientas que buscan garantizar la transparencia en la gestión pública."

Partiendo de esta idea, se debe indicar que es el legislador el que debe retomar todos estos elementos del derecho de acceso a la información para garantizar formalmente en el ámbito legal, tanto su reconocimiento como la inclusión de herramientas que mejoren la transparen-

cia, publicidad, la buena gestión administrativa y la lucha contra la corrupción en las Administraciones Públicas.

El objetivo general es: "*Dar a conocer un estado actual del derecho de acceso a la información pública en Costa Rica, abordando tanto el ámbito legislativo como constitucional.*" Entre los objetivos específicos tenemos:

- Estudiar los principios que dan sustento al derecho de acceso a la información pública.
- Revisar la legislación costarricense que regula aspectos relativos al acceso a la información pública.
- Estudiar algunos de las iniciativas que se encuentran en discusión en la Asamblea Legislativa costarricense.

Desde el punto de vista metodológico, se utilizará el método deductivo, así como el histórico, sistemático y comparativo en esta investigación.

El problema que nos planteamos se fundamenta en el siguiente cuestionamiento: ¿Es necesario aprobar una legislación marco o general, que regule los aspectos esenciales del derecho de acceso a la información pública y que incluya herramientas que garanticen la transparencia en la gestión administrativa costarricense?

Finalmente debo agregar que en el presente artículo, se ha tomado como base lo ya investigado en algunos de mis libros sobre este tema,<sup>1</sup> entre ellos: El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado (1996); El derecho de petición como garantía fundamental (1997); La Legislación costarricense y el derecho de acceso a la información pública. Un estudio actual (2004); Cuadernos de Jurisprudencia Constitucional. Derecho de petición - Concepto. Características. Naturaleza Jurídica e Información Pública (2005); Cuadernos de jurisprudencia constitucional. Derecho de petición - Derecho de respuesta (2006); El derecho de petición en Costa Rica. Un estudio comparado y jurisprudencial (2006); Cuadernos de jurisprudencia constitucional. Derecho de petición – Procedimiento administrativo (2007); El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico costarricense. Situación actual, de-

---

1. En mi propuesta, tomo de referencia algunos de mis estudios y experiencia en la materia derivada, tanto de mi quehacer profesional en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, como académico en la Universidad de Costa Rica, procurando presentar al ICAP aspectos novedosos de la materia en el ámbito legislativo y mecanismos de transparencia implementados en la Administración Pública, ya sea incorporados por ley o por decisiones administrativas. En este sentido, se brindará un resumen sobre lo acontecido durante años en nuestro país, donde no encontramos una Ley Marco o General que regule el tema del derecho de acceso a la información pública, sino varias leyes en importante cantidad que en uno o varios de sus artículos buscan llenar este vacío en nuestra legislación.

sarrollo y tendencias (2008), entre otros.

### **Principios esenciales que sustentan el derecho de acceso a la información pública**

En este apartado se estudiarán algunos de los principios que son esenciales en el funcionamiento de la Administración Pública, pero sobre todo constituyen una garantía para el administrado en la protección de sus derechos fundamentales.

#### ***Principio de legalidad***

Este principio es uno de los ejes centrales que deben imperar en el ordenamiento jurídico administrativo y constitucional, en donde la Administración Pública estará sometida al bloque de legalidad y de constitucionalidad, pudiendo realizar aquellas actuaciones y funciones que estén sustentadas y le permita el ordenamiento jurídico. Lo encontramos regulado en el Artículo 11 de la Constitución Política que señala:

*“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 exi-*

*giras 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.”*

(Así reformado mediante Ley N° 8003 de 8 de junio del 2000, publicada en La Gaceta de 30 de junio del 2000).

Lo importante de esta norma constitucional es que los funcionarios públicos son depositarios de la autoridad y, en este sentido, están sujetos a un bloque de legalidad en el marco de sus actuaciones, lo que beneficia la certeza y seguridad jurídica que deben prevalecer en sus relaciones con los ciudadanos. El párrafo segundo de este Artículo 11 se refiere a la rendición de cuentas, situación que responde a las nuevas tendencias legislativas en materia de transparencia y publicidad en las actuaciones de las administraciones públicas y de sus funcionarios.

Junto a esta norma, se debe hacer cita de los Artículos 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública, que en forma clara señalan:

*“Artículo 11.- 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.*

*Artículo 13.- 1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos. 2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente.”*

Estos dos artículos complementan la disposición constitucional, aspecto que es fundamental, sobre todo si consideramos que la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP) es una de las normativas más importantes que regulan las relaciones jurídico administrativas entre Administración y administrado.

Del mismo modo, es relevante indicar que en esta Ley se encuentra

también la referencia de funcionario público, indicando el Artículo 111 lo siguiente:

*“1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.*

*2. A este efecto considéranse equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario. (...).”*

De esta forma, tenemos un marco jurídico básico que se refiere al principio de legalidad y a aquellos que son considerados funcionarios públicos.

### **Principio de transparencia administrativa**

Este principio lo vemos sustentado en el Artículo 11 párrafo segundo de la Carta Magna costarricense, en donde se indica que la Administración Pública estará some-

tida a *“un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas”*, aspecto que responde a las nuevas tendencias de transparencia en el Derecho Comparado.

La transparencia va dirigida básicamente a que toda actuación de las administraciones públicas debe ser de conocimiento de los ciudadanos porque éstos son parte activa en la fiscalización y control de las autoridades que detentan el poder público.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, ha desarrollado este principio en los Votos 136-03 y 2120-03, indicando:

*“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 escrutarse y fiscalizarse, a plena luz del día, todos los administrados (...).”*

En términos generales, el principio de transparencia de reciente desarrollo en nuestros países, pero ya bien trabajado en Europa y

en otras instancias del Derecho Comparado, se constituye en un punto de partida para la rendición de cuentas y evaluación de resultados, aspecto que está relacionado directamente con el acceso a la información pública, ya que la autoridad pública en su actuar debe garantizar el ejercicio de éste, convirtiéndose en una manifestación de transparencia en la gestión administrativa.

Sobre la transparencia administrativa y su desarrollo por el órgano constitucional, se nos indica: “La transparencia administrativa, reconocida por la Sala Constitucional como un principio constitucional, es:

*“(...) en un instrumento para la realización efectiva de otros principios y valores constitucionales y derechos al permitir la existencia y fortalecimiento del sistema democrático, la diversificación de los controles de la función administrativa, la participación política y administrativa directa, real y efectiva en el manejo de los asuntos públicos (...).” (PIZA, PIZA, NAVARRO, 2008, p. 277).*

Esto nos permite visualizar toda una serie de institutos y elementos que cobijan el tema de la transparencia administrativa, siendo factor esencial en una democracia participativa, pero sobre todo, un instrumento eficiente para el control y vigilancia de los asuntos públicos.

### **Principio de igualdad**

Se encuentra regulado en el Artículo 33 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, CPR, el que indica: *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”* En este sentido se constituye en un principio esencial en las relaciones existentes entre la Administración y los administrados, pues procura garantizar que todos los ciudadanos por igual tienen garantías de acceso a la información de relevancia pública.

Con respecto a este principio, el jurista Rodolfo Piza Rocafort nos dice:

*“(...) la igualdad ante la ley se nos presenta como una exigencia de generalidad y como una prohibición de discriminación. En función de ambas exigencias, la igualdad opera como un principio de interpretación y aplicación de todos los demás derecho y manifestaciones de la libertad y, a su vez, como un derecho de carácter autónomo exigible por sí mismo.” (PIZA, 1998, p. 24).*

En esta línea de criterio, el derecho de acceso a la información debe ser aplicado por igual a todos, en forma general, sin discriminación, logrando de esta forma acceso y participación.

### **Principio de publicidad**

Este principio, es un pilar del Estado democrático y de Derecho, siendo esencial para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión pública. Lo encontramos regulado en el Artículo 129 CPR, indicando literalmente en lo que interesa:

*“Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial. Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma autorice. No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público.(...)”.*

De igual forma, este principio es esencial para que el ciudadano esté informado de las actuaciones de los funcionarios públicos y de la normativa que va aprobando en razón de sus competencias y funciones. En el caso de Costa Rica, se da a través de la publicación en el diario oficial La Gaceta, y en el caso del Poder Judicial, del Boletín Judicial, que circula junto con La Gaceta, siendo éstos uno de los productos más importantes de la Imprenta Nacional, y que en la actualidad también se tiene acceso vía digital.

### **Principio democrático**

Este principio deriva de la relación de los Artículos 1º y 9 de la CPR, indicando el Artículo 1º que: *“Costa Rica es una República democrática, libre e independiente”* y el Artículo 9 que: *“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (...)”.*

Partiendo de estas normas y del reconocimiento del Estado democrático y de Derecho que prevalece en Costa Rica, es que afirmamos que mientras se garantice en mejor forma el acceso a la información pública y se estimule la creación de herramientas que garanticen la transparencia en la gestión pública, mayor será el nivel democrático del país; procurando eso sí una mayor participación de los ciudadanos en el quehacer público.

### **Principio de libertad de dirigirse a los órganos públicos**

En nuestra investigación partimos de la necesidad de observar y ubicar mecanismos que garanticen la transparencia en la gestión pública, este es uno de esos instrumentos y de los más utilizados a través del recurso de amparo ante la Sala

Constitucional, el derecho de petición. Del ejercicio de este derecho deriva en forma muy especial, el principio de libertad de dirigirse a los órganos públicos, situación que es común en las actuales democracias, pero que los albores de los Estados o de los Reyes, esto constituía una posible sanción o castigo para aquellos que solicitaran o pidieran algo a los monarcas. Lo mencionamos porque existe un vínculo intrínseco entre éste y el derecho de acceso a la información pública. El Artículo 27 de la CPR se señala: *“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.”* Esto ha sido reafirmado por la Sala Constitucional en diversas ocasiones. A esta norma se debe agregar el Artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que indica:

*“Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el Artículo 27 de la Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto.”*

En este sentido, es evidente la relevancia de este principio en el análisis que realizamos.

Se debe de señalar que en el Decreto No. 33146 de 24 de mayo del 2006 de la Presidencia de la República de Costa Rica, se publicaron una serie de principios éticos para los funcionarios públicos, haciendo mención de los siguientes: afán de servicio, integridad, objetividad, rendición de cuentas, transparencia, honradez, racionalidad y liderazgo. Consideramos que algunos de éstos más bien responden a formas en que deben actuar los funcionarios públicos y no necesariamente se trata de principios; algunos otros parecen más bien valores. En este mismo decreto, se crea una Comisión de Ética que dará informes al Presidente (a) de la República, debiendo trasladar las denuncias a la Procuraduría de la Ética cuando corresponda. Citamos este decreto en razón de la importancia que reviste para el tema que analizamos, en especial porque desde las instancias de gobierno se busca implementar principios éticos en el actuar público.

### **Principio de probidad**

El principio de probidad se constituye en base esencial del sistema de rendición de cuenta y evaluación de resultados, en especial, porque se dirige al funcionario público como parte activa y esencial de la actividad pública. Conforme a este principio el servidor tiene la obligación de trabajar dentro del marco



establecido por el principio de legalidad y transparencia, buscando siempre el cumplimiento del interés público. En razón de ello su actuar debe ser ejemplo de rectitud, honestidad, buena fe y ética. En el caso costarricense, su fundamentación la encontramos en el Artículo 11 de la Carta Magna que ya se ha citado anteriormente. Además una de las normativas de mayor referencia en nuestro ordenamiento jurídico, lo constituye la Ley General de la Administración Pública, que en su Artículo 113 señala:

*“1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados (...).”*

Igualmente el Artículo 114 de la citada Ley nos dice:

*“1. El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.”*

En este mismo criterio, la Ley Contra la Corrupción y el Enriqueci-

miento Ilícito en la Función Pública (No. 8422 de 6 de octubre de 2004), desarrolla este principio, que a la vez se constituye en un deber del funcionario público, al señalar en su Artículo 3 lo siguiente:

*“El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”*

Interesante de esta disposición es que normativiza este deber de probidad del servidor no solo frente a la Administración sino ante los ciudadanos, que puede exigir de éste un comportamiento acorde al cumplimiento de los intereses públicos.

La violación del deber de probidad, trae consigo responsabilidad

des administrativas, civiles y penales que sean procedentes. En este sentido su infracción, debidamente comprobada y previa defensa se constituirá en justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal conforme al Artículo 4 de la citada Ley.<sup>2</sup>

Se debe indicar que junto a estos principios que se han desarrollado, que en nuestro criterio son orientadores del tema del acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en su marco general, se encuentran otros principios igualmente importantes y complementarios de estos, que únicamente citaremos, como son: principio de eficiencia; de razonabilidad y proporcionalidad; de responsabilidad; de regularidad; de justicia pronta y cumplida; entre otros (PIZA et al., 2008).

### Base constitucional

La Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949, incluye en su Artículo 30 lo que podríamos denominar el derecho de acceso a la información pública, indicando expresamente: *“Se garantiza el libre acceso a los departamentos admi-*

*nistrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.”* En esta disposición constitucional se garantiza a los ciudadanos el libre acceso a los departamentos administrativos con el objetivo de solicitar información de naturaleza pública, situación que así lo ha entendido el Tribunal Constitucional reafirmando este derecho fundamental.

Ahora bien, se debe indicar que esta norma es muy limitada en su contenido, situación que ha dado lugar a que se estudien otros ordenamientos jurídicos constitucionales, como por ejemplo, el Artículo 6 de la Constitución Política mexicana, que tiene un desarrollo muy completo en materia de acceso a la información pública. En el caso de Costa Rica se requiere de una reforma parcial a la Constitución para mejorar el contenido de esta norma.

Actualmente por iniciativa del Diputado Rodolfo Sotomayor Aguilar, de la Asamblea Legislativa costarricense, se ha redactado un proyecto de ley de reforma al Artículo 30 constitucional, el que está recogiendo firmas de los diez diputados y diputadas que requiere para su debida presentación. Se ha tenido acceso al mismo, y la redacción que se propone es la siguiente:

---

2. Ver Contraloría General de la República de Costa Rica. (2004). *Directrices generales sobre principios y enunciados éticos*. Publicada en el periódico oficial La Gaceta No. 228 del 22 de noviembre del 2004. San José, Costa Rica.

*“Artículo 1.- Para que se reforme el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, cuyo texto dirá:*

*“Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos y el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre asuntos de interés público, debiendo ser garantizado por el Estado.*

*El derecho de acceso a la información pública se regirá por los siguientes principios y reglas:*

- a. Toda la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad pública, ya sea nacional o local; central o descentralizada; es pública, salvo los secretos de Estado u otro tipo de información que por ley sea calificada como reservada o confidencial.*
- b. En el ejercicio, implementación e interpretación de este derecho, deben prevalecer en primer término, los principios de publicidad y transparencia administrativa.*
- c. La información referida a la vida privada y datos personales estará protegida por lo establecido en el Artículo 24 de esta Constitución y las leyes que así lo regulen.*
- d. Ninguna persona tendrá la necesidad de acreditar o justificar interés o derecho*

*alguno sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a sus datos personales, o a la rectificación de éstos.*

- e. El Estado deberá establecer y garantizar a través de la ley, los mecanismos y procedimientos administrativos que garanticen el derecho real y efectivo de acceso a la información pública. Se podrán crear por ley órganos o entes especializados e independientes, que velen por el cumplimiento y protección de este derecho fundamental en las Administraciones Públicas.*
- f. El Estado deberá utilizar su plataforma tecnológica para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.”*

Como vemos la iniciativa recoge los aspectos de mayor interés del Artículo 6 de la Constitución Política mexicana, pero en su contenido se agregan aspectos novedosos que son propios del ordenamiento jurídico costarricense, situación que dará la posibilidad de un mayor desarrollo, si se aprueba, de este derecho fundamental.

Ahora bien, el sustento constitucional del derecho de acceso a la información pública, se ve complementado con una serie de normas constitucionales que detallaremos a continuación:

El Artículo 9 de la CPR, detalla en su contenido la organización político – administrativa esencial del Estado costarricense indicando: “*El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (...)*”. Muestra esta disposición, elementos propios del Estado democrático de derecho, resaltando las características de: popular, representativo, participativo, alternativo y responsable; y del que se podría indicar derivan dos principios básicos en el tema del acceso a la información y la transparencia, como son: el principio de participación ciudadana y el democrático, que se sustenta también el Artículo 1º constitucional que señala que: “*Costa Rica es un República democrática, libre e independiente*”.

A lo anterior, se debe de retomar lo indicado en el Artículo 11 CPR, que como lo indicamos en páginas anteriores, se regula en el primer párrafo el principio de legalidad, esencial en el tema de acceso a la información pública, y además en el segundo apartado, lo relativo a la rendición de cuentas y evaluación de resultados.

Otras normas constitucionales que tienen una relación intrínseca con el acceso a la información pública, desde nuestro punto de vista son:

*Artículo 24 (derecho a la intimidad): “Se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones. Son inviolables los documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República. Sin embargo, la ley, cuya aprobación y reforma requerirá los votos de dos tercios de los Diputados de la Asamblea Legislativa, fijará en qué casos podrán los Tribunales de Justicia ordenar el secuestro, registro o examen de los documentos privados, cuando sea absolutamente indispensable para esclarecer asuntos sometidos a su conocimiento. (...)*”.

*Artículo 27 (derecho de petición). Sobre este ya hicimos mención.*

*Artículo 28 (principio de libertad y autonomía de las personas): “Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley. Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley. (...)*”.

*Artículo 29 (libertad de expresión): “Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y*

*publicarlos sin previa censura, pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca”.*

*Artículo 33 (principio de igualdad): “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.*

*Artículo 41 (principio de responsabilidad y de justicia pronta y cumplida): “Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.”*

*Artículo 46 párrafo último (derechos de los consumidores y usuarios a recibir información adecuada y veraz): “(...) Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias.”*

*Artículo 121 inciso 23) (creación y facultades de las Comisiones Especiales de Investigación -órganos legislativos de carácter político y no judicial, Voto No. 06663-99 de la Sala Constitucional-): “Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente. Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla (...)”.*

He querido enumerar según mi criterio las normas constitucionales que hacen referencia a otros derechos fundamentales que tienen relación directa con el acceso a la información pública, y que sirven de sustento constitucional al mismo. Se podría hacer mención de otras normas que se vinculan también con el principio de transparencia, como sería el caso de los Artículos 148 y 149 constitucionales que regulan el tema de la responsabilidad del Presidente de la República y de sus Ministros, pero lo dejamos aquí, ya que pasaremos a continuación a estudiar el extenso marco legal que encontramos en Costa Rica.

## Desarrollo legal

Debido a la importancia de este artículo y al interés de presentar un estudio completo de la legislación costarricense que ha venido desarrollando los temas de acceso a la información, transparencia e inclusión de herramientas para garantizarla en la gestión administrativa, control, fiscalización, entre otros; es que se ha tomado de base el estudio legislativo que he elaborado durante varios años, aunque agregando al presente trabajo un análisis y clasificación novedosa en su tratamiento. (CÓRDOBA, 2008, p.18). Junto a lo anterior, se incluye la nueva legislación aprobada en los últimos años, logrando de esta forma dar originalidad a este apartado, además de actualizar y comentar las nuevas leyes en esta materia.

Es de recibo indicar que en el caso costarricense nos enfrentamos a una normativa dispersa en esta materia, sin que exista una ley marco o general que regule el derecho de acceso a la información pública, el principio de transparencia o herramientas que garanticen una gestión administrativa transparente, aspecto que se debe deducir de leyes específicas que si hacen mención a algunos de estos temas y que a continuación iremos comentando a partir de su contenido básico.

Antes bien, se debe indicar que son diversos los temas relacionados con el derecho fundamental de acceso a la información pública

que encontramos en las diversas leyes que citamos, como son: límites al derecho de acceso a la información pública, la confidencialidad de la información, el secreto de Estado, la seguridad nacional y el derecho a la intimidad, entre otros; y de los cuales comentaremos los que consideremos relevante para este estudio.

Costa Rica sigue en deuda con los ciudadanos al no aprobarse y no lograr consenso sobre este punto en el Parlamento. Igual comentario se puede hacer con la necesidad de que se apruebe una ley marco en materia de libertad de expresión.

En diferentes estudios, se ha afirmado *“que en Costa Rica existen diversas normas insertas en forma independiente en el ordenamiento jurídico, que carecen de una legislación marco –ordenada en forma sistemática y uniforme–, que incluya los distintos aspectos que debe contener una ley de este tipo, como concepto, principios y normas que forman parte de este derecho fundamental”* (CORDOBA, 2008, p.30).

Ahora bien, tratándose del tema de acceso a la información, se hace mención en la doctrina y legislación comparada sobre la necesidad de que los países tengan aprobadas tres leyes específicamente que lo garanticen e implementen, es decir, una ley general sobre archivos; una ley sobre protección de datos y una ley marco sobre acceso a la información pública. Esto es lo que se ha denominado el *“tridente*

de la información". En el caso de Costa Rica se ha logrado alcanzar la aprobación de las dos primeras, quedando pendiente una ley marco sobre información.

Se ha clasificado este listado de leyes en tres grupos, el primero de ellos que regula aspectos generales sobre los archivos, expedientes, derechos de los administrados y documentación; el segundo que tiene que ver con la base jurídica para el control, fiscalización y herramientas que posibilitan la transparencia en la gestión pública. El tercer grupo, son las leyes aprobadas recientemente y que están relacionadas con lo que se ha venido planteando.

#### **Primera clasificación de leyes**

A continuación se verá el primer grupo de leyes relativas a archivos, expedientes, derechos de los administrados y documentación, entre otros.

##### *Ley del Sistema Nacional de Archivos (Nº 7202 de 24 de octubre de 1990)*

Crea un Sistema Nacional de Archivos, compuesto por todos los archivos públicos y por aquellos privados o particulares que se integren a éste en Costa Rica. Se regula el funcionamiento de los órganos del sistema que nace y, además, incluye los archivos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y demás entes públicos, así como

archivos privados o particulares que custodien documentos de todo tipo con valor científico y cultural, entre los que se pueden citar: documentos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales y legibles por máquina que, por su contenido, sirvan como testimonio y reflejen el desarrollo de la realidad costarricense, como actas, acuerdos, cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, etc. Pero es el Artículo 10 de la Ley, la que hace mención del acceso a los documentos indicando:

*“Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones a las que se refiere el Artículo 2º de esta Ley. Cuando se trate de documentos declarados secreto de Estado, o de acceso restringido, perderán esa condición después de treinta años de haber sido producidos, y podrá facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobados, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales”.*

Esta norma hace especial del derecho de acceso a la información y del secreto de Estado. Los documentos que hayan sido declarados secretos de Estado, pierden dicha característica cuando transcurran treinta años de haber sido producidos, siempre que su utilización no irrespete otras garantías fundamentales. Importante con respecto a terceros, el Artículo 23 inciso i)

que obliga a la Dirección General del Archivo Nacional a suministrar al usuario la información solicitada, excepto en aquellos casos en que el documento sea de acceso restringido.

*Ley General de Policía (Nº 7410 de 26 de mayo de 1994)*

Esta ley en su contenido busca garantizar la seguridad pública de la Nación, sin perjuicio de lo estipulado en caso de tomar medidas necesarias para garantizar el orden, la defensa y la seguridad del país, así como la tranquilidad y libre disfrute de las garantías públicas y que ya encontramos reguladas en la Constitución Política. Se hace mención del Artículo 16 de esta ley que dice:

*“Documentos confidenciales y secretos de Estado. Los informes y los documentos internos de la Dirección de Seguridad del Estado son confidenciales. Podrán declararse secreto de Estado, mediante resolución del Presidente de la República”.*

Se debe resaltar de esta norma la facultad que se otorga al Presidente de la República para declarar secreto de Estado un documento o informe, tema que ha estado un poco disperso con la legislación existente hasta ese momento.

Se debe concluir eso sí, que si tal disposición no se hubiera limitado únicamente a todos los informes y documentos internos de la Dirección

de Seguridad del Estado, se podría haber constituido en una norma base de naturaleza general dando la potestad al Poder Ejecutivo para declarar secreto de Estado todos aquellos asuntos, hechos, documentos o informes relacionados con la actividad general del Estado y no únicamente por razones de seguridad, quedando por fuera en nuestro criterio, otros asuntos como seguridad pública o las relaciones internacionales, que en determinados momentos deben ser protegidos con este tipo de secreto, aunque nuestro criterio es que en la actuación de las Administraciones Públicas y en general del Estado, lo que debe prevalecer es el principio de transparencia.

*Ley General de la Administración Pública (Nº 6227 de 2 de mayo de 1978)*

Esta es una normativa general que regula los procedimientos administrativos. La citamos porque la misma incluye aspectos importantes con respecto al acceso al expediente y sus piezas o documentos que se encuentran en los despachos administrativos. Así, en el Artículo 272.1 se señala la norma general, con la salvedad de los casos establecidos en el Artículo 273 y 274. Al respecto, dicen las normas:

*“Artículo 272.1. Las partes y sus representantes, y cualquier abogado, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir*



*certificación de la misma, con las salvedades que indica el artículo siguiente...”.*

La excepción, la encontramos regulada en el Artículo 273, que dice literalmente:

*“1. No habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o información confidencial de la contraparte o, en general, cuando el examen de dichas piezas confiera a la parte un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros, dentro o fuera del expediente. 2. Se presumirán en esta condición, salvo prueba en contrario, los proyectos de resolución, así como los informes para órganos consultivos y los dictámenes de éstos antes de que hayan sido rendidos”.*

En cuanto a la decisión que niega el conocimiento y acceso al expediente, puede ser recurrida, según el Artículo 274 de la LGAP. Otra disposición que debemos tomar en consideración, es el Artículo 217 que dice: *“Las partes tendrán derecho a conocer el expediente con las limitaciones de esta ley...”*. Complementar la normativa cita, los Artículos 111 (concepto de servidor público), 113 (interés público) y 114 (servicio a favor de los administrados), que rigen esta materia. Es importante indicar en el ámbito jurisdiccional y con respecto al acceso al

expediente administrativo, se debe citar el Artículo 56 inciso 1) del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley No. 8508 de 28 de abril del 2006 y cuya vigencia fue a partir del 1º de enero de 2008) y que en lo que interesa manifiesta:

*“1) Si en forma antijurídica, cualquier ente u órgano de la Administración Pública, impide u obstaculiza el acceso, el examen, la lectura o la copia del expediente administrativo, el perjudicado podrá requerir, aun antes del inicio del proceso, la intervención del juez, quien entre otras actuaciones, podrá presentarse directamente a la oficina respectiva, por sí o mediante la persona designada por él, a solicitar y obtener el expediente administrativo completo, el cual será devuelto, una vez reproducido, mediante copia certificada según los términos del Artículo 51 de este Código”.*

Lo anterior lo dejamos anotado, pues complementa lo analizado en la Ley General de Administración Pública.

*Ley de la Jurisdicción Constitucional (Nº 7135 de 11 de octubre de 1989)*

En el apartado relativo a la base constitucional, se hizo cita del Artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional que complementa el Artículo 27 de la Constitución Política, y en razón de esto se hace mención únicamente de esta Ley.

*Ley de Promoción  
de la Competencia y Defensa  
Efectiva del Consumidor (Nº 7472  
de 20 de diciembre de 1994  
y sus reformas)*

Se regula en esta ley aspectos relativos a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios, pues se viene a establecer y complementar una serie de derechos que son propios de los ciudadanos, que se encuentran regulados expresamente en el Artículo 46 párrafo último de la Constitución Política y que se ha citado anteriormente. De la normativa revisada, nos interesa hacer cita del Artículo 32 inciso c) garantiza el derecho de acceso a una *“información veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio”*. Esta ley es complementada con la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos que estudiaremos a continuación.

*Ley de protección al ciudadano  
del exceso de requisitos  
y trámites administrativos  
(Nº 8220 de 4 de marzo del 2002  
y su reforma mediante Ley  
No. 8990 de 27 de setiembre  
del 2011)*

En la presentación de esta ley, se va a citar el Artículo 1º que no fue objeto de reforma de la Ley No. 8990 de la que se hará mención en el apartado de leyes recientes. En

términos generales la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, más conocida, como la Ley No. 8220, tiene su base en la defensa de los administrados, especialmente en la irrazonable cantidad de trámites que se tienen que realizar ante las entidades públicas, además de garantizarle a los ciudadanos una información debida, oportuna y veraz para éstos. En este sentido el Artículo 1º señala:

*“La presente Ley es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Se exceptúan de su aplicación los trámites y procedimientos en materia de defensa del Estado y seguridad nacional. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por administrado a toda persona física o jurídica que, en el ejercicio de su derecho de petición, información y-o derecho o acceso a la justicia administrativa, se dirija a la Administración Pública.”*

Se debe resaltar la mención directa de los derechos de los administrados frente a las Administraciones Públicas, aspecto que en nuestro estudio es medular para el análisis de las herramientas para la transparencia en la gestión administrativa, siendo esto en nuestro crite-

rio, un ejemplo de lo que se quiere demostrar con este análisis de la legislación costarricense.

*Ley General de Telecomunicaciones. (Ley No. 8642 de 4 de junio del 2008 publicada en La Gaceta No. 125 del 30 de junio del 2008).*

Se puede considerar la Ley General de Telecomunicaciones, una de las leyes más recientes que empieza a surtir efectos jurídicos con la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica. Pese a ser una ley muy especial, dirigida a un sector fuerte de la economía y del servicio público, se considera de relevancia citarla en razón de que al igual que otras leyes, incorpora dos principios rectores vinculados con nuestro análisis, éstos son, el de transparencia y el de publicidad, estableciendo literalmente en su Artículo 3 lo siguiente:

*“(...) Transparencia: establecimiento de condiciones adecuadas para que los operadores, proveedores y demás interesados puedan participar en el proceso de formación de las políticas sectoriales de telecomunicaciones y la adopción de los acuerdos y las resoluciones que las desarrollen y apliquen. También, implica poner a disposición del público en general: i) información relativa a los procedimientos para obtener los títulos habilitantes, ii) los acuerdos de acceso e interconexión, iii) los términos*

*y las condiciones impuestas en todos los títulos habilitantes, que sean concedidos, iv) las obligaciones y demás procedimientos a los que se encuentran sometidos los operadores y proveedores, v) información general sobre precios y tarifas, y vi) información general sobre los requisitos y trámites para el acceso a los servicios de telecomunicaciones. e) Publicidad: obligación de publicar un extracto de las condiciones generales y de las especificaciones técnicas necesarias para identificar las bandas de frecuencia que sean objeto de concurso público en el diario oficial La Gaceta y por lo menos en un periódico de circulación nacional. También, conlleva la obligación de los operadores y proveedores de realizar las publicaciones relacionadas con propaganda o información publicitaria de manera veraz y transparente, en tal forma que no resulten ambiguas o engañosas para el usuario (...).”*

En una materia en donde la competencia es esencial y sobre todo cuando se da participación de una institución pública como el Instituto Costarricense de Electricidad, frente a empresas privadas de telecomunicaciones, se hace necesario y urgente el establecimiento de principios rectores como la transparencia y publicidad en razón de causar afectaciones ni desigualdades en la libre competencia.

En términos generales estas son algunas de las leyes que hemos incorporado en esta primera clasificación, pero esto no obsta indicar que existen más de cuarenta leyes que hacen mención al tema, pero que no hemos incluido en razón de abarcar otros puntos de interés en la investigación.

### **Segunda clasificación de leyes**

A continuación vamos a ver el segundo grupo de leyes, según la clasificación que presentamos, buscan establecer herramientas al operador administrativo y jurídico con el objetivo de que impere la transparencia en la gestión administrativa. El enfoque de esta normativa es más de control, responsabilidad y fiscalización.

*Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Nº 7428 de 26 de agosto de 1994 y sus reformas)*

En sus primeros artículos, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República desarrolla los temas de su naturaleza jurídica y atribución general, su garantía de independencia, su representación, su ámbito de competencia, entre otros. Toda esta normativa sustentada en el Artículo 183 de la Constitución Política que dice en lo que nos interesa:

*“La Contraloría General de la República es una institución*

*auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores (...).”-*

En el tema que nos motiva en esta investigación, señala el Artículo 13 con respecto a la garantía constitucional de acceso y disposición de la información lo siguiente:

*“Con las salvedades de orden constitucional y legal para cumplir con sus cometidos, la Contraloría General de la República tendrá acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, instrumento, cuenta o declaración de los sujetos pasivos públicos. Con las salvedades de orden constitucional y legal, la Contraloría General de la República tendrá acceso a la contabilidad, correspondencia y en general a los documentos emitidos o recibidos por los sujetos pasivos privados, para el ejercicio del control y la fiscalización aquí contemplados. Para el cumplimiento de las anteriores atribuciones, solo estarán investidos de autoridad los servidores de la Contraloría General de la República acreditados para ello. Los funcionarios, empleados o particulares que sean requeridos al efecto, deberán suministrar, en el plazo que ella les fije, la*

*información o piezas documentales o instrumentales solicitadas”.*

Conforme a esta norma, se le otorgan facultades a los funcionarios de la Contraloría General para acceder a información pública o privada, esta última sustentada en el Artículo 24 constitucional ya citada, en el que se regula el tema del derecho a la intimidad y el secreto de las comunicaciones, dejando la salvedad para el órgano contralor y los funcionarios del Ministerio de Hacienda. Del mismo modo, se debe resaltar la obligación de suministrar la información, piezas documentales o instrumentales a los funcionarios de la Contraloría encargados para esta labor, conforme se indica en la disposición citada.

Revisando la Ley Orgánica de la Contraloría, se establecen una serie de potestades que se podría considerar herramientas legales para buscar en las instituciones públicas mayor transparencia en su gestión. Así, encontramos a partir del Artículo 16 sus competencias y se individualiza cada una de las potestades de las siguiente forma: potestad de control de eficiencia (Artículo 17); fiscalización presupuestaria (Artículo 18); potestad de aprobación de actos y contratos (Artículo 20); potestad de realizar auditorías (Artículo 21); potestad de investigación (Artículo 22); potestad reglamentaria (Artículo 23); potestades de dirección en materia de fiscalización (Artículo 24); potestades sobre control de ingresos y exoneraciones (Artículo 25); y po-

testad sobre auditorías internas (Artículo 26). A lo anterior se debe agregar la obligación que tienen algunos de los funcionarios públicos de brindar declaración jurada sobre sus bienes cuando asumen su cargo y actualizarla anualmente, esta obligación de los funcionarios públicos se ubica dentro del marco básico de la Contraloría General y se ve complementada en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito que estudiaremos más adelante.

Revisando la Memoria Anual de la Contraloría General de la República del 2011 (páginas 57 y 58), nos hace mención sobre el marco legal aplicable a la gestión pública en materia sancionatoria, haciendo cita de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, de la Ley de Planificación Nacional; de la Ley General de Control Interno; y la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. Ahora bien, en cuanto a las acciones de la Contraloría General para promover la aplicación de este marco legal se indica:

“Las acciones que realiza la Contraloría General para promover la aplicación del marco legal de la gestión pública, pueden agruparse en dos. Por una parte, las acciones realizadas en el ejercicio de su potestad de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, y que tiene por objetivo eliminar las debilidades que se detectan en el ejercicio del control posterior, en aras de

su mejora continua (acciones preventivas y correctivas). Por otra parte, las acciones que realiza el órgano contralor en el ejercicio de su potestad para llevar a cabo investigaciones y tramitar procedimientos administrativos (acciones represivas). **Como productos del primer grupo de acciones pueden mencionarse los informes de fiscalización, el Informe Técnico al proyecto de ley de presupuesto de la República, el informe de resultados del proceso de aprobación presupuestaria, el informe de evaluación fiscal y presupuestaria del sector público con corte al primer semestre, la Memoria Anual, el Índice de Gestión Municipal y el Índice de Gestión Institucional.**” (Lo resaltado no es del original).

En este último párrafo encontramos herramientas que utiliza la Contraloría General con el objetivo de garantizar transparencia, evaluación de resultados, rendición de cuentas en la gestión administrativa.

*Ley General de Control Interno  
(Ley N° 8292 de 31 de julio  
del 2002)*

Esta normativa establece un sistema de control interno que estará dirigido por la Contraloría General de la República, en donde se definen controles para la actividad de las

diferentes instituciones públicas que conforman el Estado costarricense. Así el Artículo 1º dice:

*“Esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno”. Del mismo modo en el Artículo 7 se regula la obligatoriedad de este sistema en toda la Administración Pública, señalando: “Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del Artículo 3 de la presente Ley.”*

Partiendo de esta normativa se debe indicar que en materia de rendición de cuentas y evaluación de resultados, se establecen estas disposiciones como el eje central de un sistema de mayor control en la actividad pública. Se debe recordar que esta Ley tuvo como antecedente un Manual que había aprobado la mis-

ma Contraloría para su funcionamiento y que después fue distribuido en todas las demás instituciones públicas con el objetivo de establecer controles internos y fortaleciendo las auditorías internas.

En cuanto al tema de la información privada o pública, se hace mención de otros artículos relativos a las atribuciones de los auditores, entre ellos: confidencialidad de la información (Artículo 32); libre acceso a libros, archivos, valores, cuentas bancarias y los documentos de los entes y órganos de su competencia institucional, así como de los sujetos privados, únicamente en cuanto administren o custodien fondos o bienes públicos de los entes y órganos de su competencia institucional (inciso a) Artículo 33).

También se debe hacer mención del Artículo 6 de la Ley de cita, que en relación con nuestro tema de estudio indica:

**“Confidencialidad de los denunciantes y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos.** La Contraloría General de la República, la administración y las auditorías internas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas.

*La información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan*

*las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo.*

*Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del Artículo 121 de la Constitución Política, podrá acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República.”*

Esta norma garantiza lo anónimo de las denuncias ante la Contraloría General de la República como un mecanismo de protección a aquellos que conocen de una transgresión al ordenamiento jurídico pero por temor no denuncian. Al respecto, se debe de indicar que las personas que son objeto de un procedimiento administrativo de esta

naturaleza deberán de gozar de su derecho al debido proceso, pero se entiende que esta es una potestad de las más importantes, como es la sancionadora en razón del interés público. Éste en nuestro criterio se constituye también en una herramienta que busca la transparencia en la función pública, aunque con consecuencias más severas para aquellos que han violentado el ordenamiento jurídico.

*Ley contra la Corrupción  
y el Enriquecimiento Ilícito  
en la Función Pública (Nº 8422  
de 6 de octubre de 2004)*

Encontramos en esta normativa algunas disposiciones que desarrollan el tema del derecho de acceso a la información pública. Se ha afirmado en otros estudios, que esta ley ha recibido críticas fuertes de diferentes sectores que la consideran muy “draconiana” en sus disposiciones, aspecto que podría en algún momento afectar su real implementación. Pese a lo anterior, en su mayoría esta ley ha resistido la revisión constitucional de sus normas. Es de interés para esta investigación, hacer referencia a varios artículos relativos al libre acceso a la información (Artículo 7); protección de los derechos del denunciante de buena fe y confidencialidad de la información (Artículo 8); limitaciones al expediente administrativo (Artículo 10); acceso a información confidencial (Artículo 11); entre otras.

Conforme lo he indicado, se hará mención únicamente del Artículo 7 que se refiere al libre acceso a la información incluyendo en este supuesto la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión, el gasto de los fondos públicos, la información necesaria para asegurar la efectividad de esta Ley, y la información relacionada con hechos y conductas de los funcionarios públicos. Se hace la salvedad de que la Contraloría General podrá revisar documentos de naturaleza privada según lo dispuesto en el Artículo 24 de la Constitución Política costarricense y el Artículo 11 de esta ley que es referido al acceso a la información privada.

Encontramos otras normas de igual relevancia que ya se han mencionado, que buscan en primer término establecer un marco general en cuanto al acceso a la información pública, pero resguardando otros derechos de los ciudadanos, especialmente con respecto al tema de la confidencialidad de la información, la buena fe de los denunciantes, etc. De igual forma, se observan en estas normas una serie de pautas que deben seguir la Contraloría General, la Administración y las auditorías internas de las instituciones públicas, para el respeto de estos derechos y en especial, del principio de legalidad y del marco constitucional que prevalece en esta materia.



Se retoma aquí el Artículo 10 relativo a las limitaciones de acceso al expediente administrativo, ya que en su contenido hace mención del trámite que se debe de seguir en toda investigación, debiendo la Contraloría General guardar la reserva del caso en razón de la tutela de los derechos fundamentales de los posibles responsables. Se debe brindar el debido proceso, a las partes, abogados, defensores, garantizando un debido acceso al expediente administrativo.

Tomando estas tres leyes que se han mencionado en esta apartado, se considera que encontramos diversos instrumentos o herramientas que posibilitan la transparencia en la gestión pública y la lucha contra la corrupción, que se constituye en uno de los principios esenciales del quehacer público.

### ***Tercera clasificación. Leyes aprobadas recientemente***

En este punto, se hará mención básicamente de dos leyes referidas, a la modificación de la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos; y a la Ley de Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales, haciendo énfasis en el tema que nos interesa sobre la inclusión en el ámbito legislativo de herramientas que garanticen la transparencia en la gestión pública.

*Ley de modificación de la Ley No. 8220, protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. (No. 8990 de 29 de setiembre del 2011)*

Como se había indicado en páginas anteriores, la Ley de protección al ciudadano tuvo una importante modificación con el propósito de darle mayor dinámica a sus disposiciones, tomando en consideración la experiencia que se ha tenido de ésta en los últimos años, en donde las Administraciones Públicas no la han venido aplicando como se requería y siguen pidiendo excesivos trámites a los administrados.

En términos generales, se reforman los Artículos 4 (publicidad de los trámites y sujeción a la ley), 5 (obligación de informar sobre el trámite), 6 (plazo y calificación únicos), 7 (procedimiento para aplicar el silencio positivo) y 10 (responsabilidad de la Administración y el funcionario); todos de la Ley 8220. Además en esta ley se adicionan los Artículos 11 (rectoría); 12 (evaluación costo o beneficio); 13 (criterio del órgano rector) y 14 (que es referido a los criterios que emita la Dirección de Mejora Regulatoria).

De las anteriores disposiciones, nos interesa comentar el Artículo 4 que se refiere a la publicidad de los trámites y sujeción a la ley, y en donde el administrado que realice cualquier trámite (y requisi-

tos) tendrá derecho a que se indique por parte de la institución pública su fuente normativa (ley, decreto ejecutivo o reglamento), su publicación en el diario oficial (que incluya procedimientos a seguir, instructivos, manuales, formularios y demás documentos que corresponda); pudiendo ser divulgados los trámites o requisitos por medios electrónicos. Aunque no se crea directamente en este artículo, sino que únicamente hace mención de una Oficina de Información al ciudadano en cada institución, interpretamos que a partir de esta disposición cada entidad pública tendrá que tener una oficina que cumpla con brindar la información requerida por los usuarios o administrados; especialmente cuando se trate de requisitos, procedimientos, solicitudes, permisos, licencias o autorizaciones. Como se observa, si se logra hacer efectiva esta disposición que es más detallada que el Artículo 4 de la Ley 8220 anterior, se lograría la consecución de una herramienta importantísima para facilitar el derecho de acceso a los administrados; y además desde el punto de vista legal, en una herramienta de transparencia de la gestión pública. Se complementa lo que se ha señalado, con lo dispuesto en el Artículo 5 de la ley en estudio, que al respecto señala:

*“Todo funcionario, entidad u órgano público estará obligado a proveerle al administrado información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia. Para*

*estos efectos, no podrá exigirse la presencia física al administrado, salvo en los casos en que la ley expresamente lo requiera (...).”*

Se considera que esta reforma está planteada con el objetivo de crear mayor incidencia en las Administraciones Públicas de lo que se logró con la Ley 8220 inicial, aspecto que de todas formas beneficiaría la posición del administrado frente a la autoridad pública.

Finalmente, es muy importante lo consignado en el Artículo 13 de esta modificación a la Ley 8220, que establece como vinculante el criterio del órgano rector en materia regulatoria, indicando la norma:

*“El criterio que emita el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC, por medio de la Dirección de Mejora Regulatoria, sobre los trámites existentes cubiertos por esta ley, así como sobre la emisión de nuevas regulaciones o reformas a las ya existentes que contengan trámites requeridos a los ciudadanos, tendrá carácter vinculante para la Administración Pública central. Cuando los entes autónomos, semiautónomos o con autonomía universitaria emitan nuevas regulaciones o reformas a las ya existentes que contengan trámites requeridos a los ciudadanos, consultarán al órgano rector la conformidad de éstas con los principios*

*y objetivos de la mejora y simplificación de los trámites y a la Ley N.º 8220 y su Reglamento. El criterio que vierta el órgano rector para estos casos será con carácter de recomendación”.*

Esto obliga a las instituciones públicas a mejorar su normativa de gestión administrativa, especialmente, trámites, requisitos y procedimientos, con la finalidad de brindar a los usuarios un mejor servicio a su solicitud.

*Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales. (No. 8968 de 7 de julio del 2011)*

Desde hace varios años se ha venido trabajando en la Asamblea Legislativa costarricense esta iniciativa, hasta que en el 2011 fue aprobada. Se considera que éste es uno de los aciertos más relevantes que se han incorporado al ordenamiento jurídico, en especial, porque se están retomando las nuevas tendencias legislativas y doctrinales sobre la protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales en los registros informáticos o redes, como Internet y otras. Desde su Artículo 1º, la normativa establece su marco de competencia señalando:

*“Esta ley es de orden público y tiene como objetivo garantizar a cualquier persona, independientemente de su*

*nacionalidad, residencia o domicilio, el respeto a sus derechos fundamentales, concretamente, su derecho a la autodeterminación informativa en relación con su vida o actividad privada y demás derechos de la personalidad, así como la defensa de su libertad e igualdad con respecto al tratamiento automatizado o manual de los datos correspondientes a su persona o bienes.”*

Bien hace el legislador de darle protección en la sociedad tecnológica del siglo XXI a la persona y sobre todo, a su autodeterminación informativa, en especial cuando las autopistas de la información cada día se hacen más anchas y extensas. Se entiende por autodeterminación informativa en esta ley, lo indicado en su Artículo 4, al manifestar:

*“Toda persona tiene derecho a la autodeterminación informativa, la cual abarca el conjunto de principios y garantías relativas al legítimo tratamiento de sus datos personales reconocidos en esta sección. Se reconoce también la autodeterminación informativa como un derecho fundamental, con el objeto de controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona, derivado del derecho a la privacidad, evitando que se propicien acciones discriminatorias.”*

Ahora bien, se debe ubicarnos en el Artículo 7 que hace mención a los derechos que le asisten a la persona, y en donde se garantiza su acceso a sus datos personales, rectificación o supresión de éstos, consintiendo la cesión de sus datos cuando corresponda. En cuanto al tema del acceso a la información, la disposición es expresa en cuanto a que la persona responsable de la base de datos debe cumplir con lo solicitado por la persona solicitante, de forma gratuita y resolver en un plazo de cinco días hábiles a partir de la recepción de la solicitud. Así el inciso 1) dice literalmente:

*“Acceso a la información. La información deberá ser almacenada en forma tal que se garantice plenamente el derecho de acceso por la persona interesada. El derecho de acceso a la información personal garantiza las siguientes facultades del interesado: a) Obtener en intervalos razonables, según se disponga por reglamento, sin demora y a título gratuito, la confirmación o no de la existencia de datos suyos en archivos o bases de datos. En caso de que sí existan datos suyos, estos deberán ser comunicados a la persona interesada en forma precisa y entendible. b) Recibir la información relativa a su persona, así como la finalidad con que fueron recopilados y el uso que se le ha dado a sus datos personales. El informe deberá ser completo,*

*claro y exento de codificaciones. Deberá estar acompañado de una explicación de los términos técnicos que se utilicen. c) Ser informado por escrito de manera amplia, por medios físicos o electrónicos, sobre la totalidad del registro perteneciente al titular, aun cuando el requerimiento solo comprenda un aspecto de los datos personales. Este informe en ningún caso podrá revelar datos pertenecientes a terceros, aun cuando se vinculen con la persona interesada, excepto cuando con ellos se pretenda configurar un delito penal. d) Tener conocimiento, en su caso, del sistema, programa, método o proceso utilizado en los tratamientos de sus datos personales. El ejercicio del derecho al cual se refiere este artículo, en el caso de datos de personas fallecidas, le corresponderá a sus sucesores o herederos.”*

Además de lo anterior, se garantiza en la misma norma el derecho de rectificación de los datos personales y su actualización o eliminación como corresponda. Como vemos esto se constituye en una ley novedosa que vendrá a darle a los administrados una garantía de protección de sus derechos fundamentales, especialmente la autodeterminación informativa, y para ello se crea la Agencia de Protección de Datos que será el órgano público que la implementará y velará por su

cumplimiento, haciendo más transparente el actuar de la Administración sobre todo cuando nos encontramos frente a información que se encuentra almacenada en un registro o base pública.

Si se analiza esta tercera clasificación que se propone, la misma responde más bien a un tema de actualidad y novedad, en la que el legislador busca una mayor dinámica y eficiencia del aparato administrativo simplificando su regulación normativa (trámites, requisitos, etc); eso sí, protegiendo en lo mejor posible los derechos fundamentales de los ciudadanos como lo vemos plasmado en esta segunda ley de protección de datos de las personas.

A continuación se estudiarán dos proyectos de ley que se constituyen en una referencia en la materia y que se encuentran inmersos en la agenda legislativa.

### **Proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa costarricense**

En razón de la importancia de la discusión que se presenta en la Asamblea Legislativa sobre iniciativas que incorporan elementos sobre el derecho de acceso a la información, como de la transparencia administrativa, se han escogido dos proyectos de ley que aunque ambos ya se encuentran archivados por diferentes circunstancias del proce-

dimiento legislativo, son en mi criterio, dos de los proyectos de ley que se acercan más a lo pretendido en materia de acceso a la información y la inclusión de un sistema general de rendición de cuentas y transparencia. En este sentido, ambas iniciativas podrían ser retomadas con el objetivo de dar la posibilidad de su incorporación en el ordenamiento jurídico costarricense. Se debe aclarar que se han revisado otras, pero las mismas son muy limitadas en su contenido y para el objetivo que se busca que es establecer un normativa marco en los temas mencionados.

### ***Proyecto de ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública. Expediente No. 15079. Ex – Diputado Humberto Arce. 2003***

Proponía una normativa que regulaba aspectos relativos al contenido y principios aplicables del derecho de acceso a la información de interés público (derecho de acceso y gratuidad), los procedimientos aplicables (formalidad de la solicitud, plazos, entrega de la información, silencio, denegatoria, denegatoria fundada), acceso a información pública en posesión de sujetos privados (personas jurídicas sujetas a las presentes disposiciones, formalidades, denegatoria de la entrega de la información pública) y tipos de información y su regulación (tipos de información, información de carácter público, obligación de informar de

parte del Estado, información de publicación obligatoria, información de carácter confidencial, protección de la información confidencial, derecho al acceso a la información de carácter personal, información de acceso restringido, declaratoria del carácter restringido de la información, deber de entrega de información parcial, negación al acceso a la información). Además incluye disposiciones relativas al secreto de Estado, su declaratoria, formalidad y efectos.

Se busca incluir en este proyecto de ley el recurso de *hábeas data* en la legislación costarricense, así como la creación del Centro Nacional de Información Pública, que estaría adscrito a la Defensoría de los Habitantes, y tendría entre sus funciones la de receptor, compilador, actualizador y reproductor de toda la información pública que le sea suministrada en los términos establecidos en esta propuesta. La creación de este centro debe ser analizada muy detalladamente, pues muchas de sus funciones ya las ha venido desempeñando durante años la Dirección General de Archivo Nacional, de ahí que se debe revisar con sumo cuidado, con el objetivo de que exista uniformidad en una normativa tan relevante para la defensa de los derechos esenciales de los ciudadanos.

Hemos considerado citar este proyecto de ley pese a que fue archivado, pues constituía un importante avance hacia una Ley marco de acceso a la información, pero su

trámite no fue positivo y fue enviado a su archivo. Pese a ello, considero que ha sido una de las iniciativas de mayor efecto y contenido en este tema.

***Creación del Sistema General de Transparencia y rendición de cuentas en el Estado Costarricense. Expediente No. 16455. Varios Diputados y diputadas. 2006***

Ésta puede considerarse una de las únicas iniciativas presentadas en la Asamblea Legislativa que buscan crear un sistema general de transparencia y rendición de cuentas sustentado en los preceptos de una democracia participativa.

En su Artículo 1º sobre el objeto y marco de aplicación de la ley, se crea el Sistema General de Transparencia y Rendición de Cuentas, siendo calificado como de orden público e interés social. Su objeto se desarrolla en varios incisos indicando literalmente:

*“a) Hacer efectivo el cumplimiento de lo estipulado en el Artículo 11 de la Constitución Política. b) Articular las distintas instituciones y órganos especializados para fortalecer la rendición de cuentas horizontal y vertical, así como la obligatoria rendición de cuentas y evaluación de resultados consignados en el artículo constitucional citado en el inciso a) del presente artículo. c) Po-*

*tenciar que la información que se produce en la Administración Pública se analice e informe adecuadamente a la ciudadanía y a los órganos nacionales de representación popular. d) Acentuar la colaboración y la articulación entre instituciones para fortalecer el régimen de responsabilidad de los y las funcionarias públicas en el ejercicio de sus funciones. e) Establecer el marco operativo para regular y prever la creación gradual de otros mecanismos especiales de rendición de cuentas. El ámbito de aplicación del Sistema será el referido en el Artículo 11 de la Constitución Política.”*

Como se ve en la norma, se parte del principio de legalidad, buscando articular el sistema entre las instituciones públicas, buscando una rendición de cuentas hacia varios espacios, potenciando el derecho de acceso a la información e incluyendo un principio esencial entre las instituciones como es la coordinación interinstitucional.

Incluye el numeral segundo, los componentes funcionales y orgánicos del sistema, ubicando desde el punto de vista funcional del Sistema General de Transparencia y Rendición de Cuentas a: la Red Nacional de Información de la Gestión y el Desempeño Público Institucional, que será el mecanismo de transparencia del Sistema; las Auditorías de Calidad, la Carta de Derechos Ciudadanos y el Código de Conducta

para funcionarios y funcionarias públicas; y desde el punto de vista orgánico, se crea el Consejo Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas, entidades de control vertical y horizontal, entre ellas, la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República; así como la ciudadanía.

Es indudable que los objetivos son esenciales para un buen funcionamiento del sistema, incluyendo dentro de éstos los siguientes:

- Fortalecer la democracia, mediante la verificación del ejercicio de la autoridad depositada.
- Consolidar el derecho ciudadano a conocer y a vigilar sobre el uso que se hace de los recursos públicos.
- Vigilar las acciones de los gobernantes y funcionarios públicos para responsabilizarlos por sus acciones a nivel de logros y alcances así como de fracasos u omisiones.
- Recomendar acciones que fortalezcan el sistema institucional.
- Promover una ética de la función pública.
- Combatir la corrupción.
- Promover la transparencia en la actuación de las y los funcionarios públicos y la ges-

tión de las instituciones y poderes del Estado de cara a la ciudadanía.

- Generar procesos participativos con las instituciones y la ciudadanía.
- Articular, mediante acciones estratégicas, las funciones actuales de las entidades de control vertical y horizontal que facilitan el proceso de rendición de cuentas en el Estado costarricense de cara a la ciudadanía.

Es indudable que en el caso nuestro, donde tratamos de analizar los temas de acceso a la información y herramientas para la transparencia en la gestión administrativa, estos objetivos son esenciales para el buen funcionamiento de un sistema formal y ordenado de transparencia para los ciudadanos y también dentro de la misma Administración Pública.

El artículo es amplio, pero hemos querido presentar los aspectos que más nos llaman la atención, siendo los principios rectores del Sistema General de Transparencia y Rendición de Cuentas, uno de los puntos medulares, que también son puntualizados como aspiraciones del Sistema de Rendición de Cuentas. Entre estos tenemos: transparencia, integralidad, imparcialidad, universalidad, confiabilidad, autonomía y continuidad.

En nuestro criterio, éste es un proyecto de ley que debe ser considerado por los legisladores costarricenses. Lastimosamente el mismo fue archivado conforme a lo regulado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, pero vale la pena retomarlo, pues se hace necesario uniformar y sistematizar en una sola normativa herramientas que hacen posible y real la transparencia en la Administración Pública.

Debo aclarar que hemos revisado una importante cantidad de proyectos de ley que llevan en su mención el término transparencia, pero casi en su mayoría regulan aspectos muy particulares que no serían de interés para un análisis como el que planteamos en esta investigación. Citamos algunos de éstos:

- Proyecto de Ley de idoneidad, transparencia y ética en la función pública. (1998). Expediente No. 13385.
- Proyecto de Ley de Código de Ética del funcionario público costarricense. (2002). Expediente No. 14922.
- Proyecto de ley de Código de Normas de conducta del servidor público. (2002). Expediente No. 14943.
- Proyecto de Ley de transparencia en la gestión de las sociedades anónimas con respecto a la Administración



Pública. (2006) Expediente No. 16107.

- Proyecto de Ley de reforma de los Artículos 37 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública y 8 de la Ley de Jurisdicción Constitucional para la eliminación del secretismo y efectiva publicidad de las sesiones del Consejo de Gobierno y de la Sala Constitucional. (2006). Expediente No. 16283.
- Proyecto de Ley para el control de la mal praxis gubernamental y la efectiva rendición de cuentas. (2007). Expediente No. 16684.
- Proyecto de Ley para el cumplimiento del estándar de transparencia fiscal. (2010). Expediente No. 17677.
- Proyecto de Ley de reforma de la Ley No. 8056 de 21 de diciembre de 2000, para garantizar la transparencia y el derecho a la información de la ciudadanía costarricense en las negociaciones comerciales internacionales. (2011). Expediente No. 17948.
- Proyecto de Ley para garantizar la transparencia en la Administración de Justicia pública y privada. (2011). Expediente No. 18260.

Como se observa hay variedad de iniciativas vinculadas con el tema de transparencia, acceso a la

información, rendición de cuentas y códigos de ética o de conducta de los funcionarios públicos, tema que se constituyen en elementos que brindan algunas luces a su análisis. Reiteramos que no los hemos desarrollado en su contenido pues establecen disposiciones muy particulares sobre la materia.

#### **Herramientas derivadas del ordenamiento jurídico que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa costarricense**

Al igual que no tenemos en nuestro país una Ley marco de acceso a la información pública como se ha demostrado hasta el momento, se debe señalar que tampoco se tiene un listado uniforme y sistemático de herramientas para garantizar la transparencia en la gestión administrativa, sino que se tienen acciones aisladas en la normativa constitucional y legal, así como en las instituciones que las incluye más que por un asunto de planificación por responder a las nuevas tendencias de transparencia a nivel latinoamericano y mundial.

Lo que se puede observar es que existe una tendencia a nivel institucional por implementar medidas o mecanismos de transparencia en las instituciones (democracia participativa), ya sea por ley, reglamento u otras disposiciones normativas.

Sin pretender hacer un listado cerrado de herramientas que garantizan la transparencia en la gestión pública, se podría señalar entre las más importantes: informes de funcionarios públicos; declaraciones juradas de algunos funcionarios públicos e informes o memorias anuales de las instituciones públicas; entre otras.

Con el objeto de brindar un planteamiento novedoso y ordenado sobre este punto, se ha dividido este apartado en tres aspectos básicos: manifestaciones de transparencia derivadas de la Constitución Política y en las leyes; rendición de cuentas por los Ministerios y entidades descentralizadas; y por último lucha contra la corrupción (indicadores).

### ***Manifestaciones de transparencia derivadas de la Constitución Política***

Una de las últimas reformas a la Constitución Política, fue la efectuada en el Artículo 9 que agrega que el Gobierno de la República es además de representativo, “participativo”, esto nos lleva a derivar una serie de lineamientos dirigidos a una mayor participación de los ciudadanos en la gestión pública y consecuentemente mayor supervisión y vigilancia sobre el patrimonio y recursos públicos.

Lo anterior se ve complementado con el Artículo 11 de la Carta Magna y del que ya hemos hecho referencia en páginas anteriores, en

donde el funcionario público es un simple depositario de la autoridad y 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.” Es decir, el cumplimiento del principio de legalidad.

En el segundo párrafo del Artículo 11 constitucional se muestra claramente la incorporación del principio de transparencia al orden constitucional al establecer como obligatorio para la Administración Pública un sistema de rendición de cuentas y evaluación de resultados, aspecto que posibilitará mayor eficiencia y transparencia en la gestión pública.

Es relevante agregar, que esta misma norma constitucional indica que: “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”, situación que dio lugar a la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de la Ley General de Control Interno, que como se ha indicado marca los primeros pasos hacia una Administración con mayores controles en el actuar interno de las instituciones públicas y cuya rectoría corresponde a la Contraloría General de la República.

Los Artículos 27 (derecho de petición ante funcionarios públicos) y el Artículo 30 (derecho de acceso a los departamentos administrativos y a la información pública), se consti-

tuyen en normas que garantizan la transparencia en las Administraciones Públicas, prueba de ello, es que la Sala Constitucional costarricense ha resuelto una importante cantidad de recursos de amparo que buscan proteger estos derechos fundamentales, estableciendo en esta materia una tendencia a la jurisprudencia de desarrollo y protección de estos derechos. Son disposiciones que se constituyen en herramientas para la transparencia en la gestión pública.

Antes bien, podríamos partir de la Constitución Política de la República de Costa Rica que obliga a distintos funcionarios públicos de mayor jerarquía a emitir determinados tipos de informes a otros Poderes del Estado. Se detalla a continuación algunos que se consideran de relevancia y que en nuestro criterio se constituyen en manifestación de transparencia y rendición de cuentas:

*Informe anual del Presidente (a)  
a la Asamblea Legislativa*

Cada primero de mayo el Presidente (a) de la República debe acudir a la Asamblea Legislativa a rendir su informe de labores anual. Este lo encontramos en el Artículo 139 CPR, que establece los deberes y atribuciones exclusivos de quien ejercer la Presidencia la República, indicando en su inciso 4) lo siguiente:

*“Presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer*

*período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República y en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación”.*

Ésta se ha interpretado como una rendición de cuentas anual que realiza el Presidente o Presidenta de la República. Por ejemplo, el 1º de mayo del 2012, la Presidenta Laura Chinchilla en su discurso manifiesta con respecto al tema de rendición de cuentas:

*“Al cumplirse el segundo año del mandato otorgado por el pueblo de Costa Rica, me presento ante ustedes para rendir cuentas de mi gestión y plantear iniciativas necesarias para la buena marcha del Gobierno, y el bienestar de las y los costarricense (...) Es por esto que, además, de rendir cuentas, deseo referirme de manera especial al estado de la política y de los instrumentos de que dispone nuestra democracia, para la negociación, la construcción de acuerdos, la toma de decisiones y su adecuada implementación.”*

En su discurso, la Presidenta de la República abordó cuatro temas esenciales como son: seguridad económica y competitividad; seguri-

dad social y bienestar, seguridad ciudadana y paz social, y seguridad ambiental. Este discurso es analizado posteriormente durante dos días en la Asamblea Legislativa por parte de los señores diputados y señoras diputadas, constituyendo esto parte de la democracia y del equilibrio que debe imperar entre los poderes del Estado. Pero desde el punto de vista material, se constituye en una rendición de cuentas por parte de la mandataria.

*Informe al Poder Ejecutivo.  
Presidente (a) y Ministro del ramo*

En el mismo sentido, el Artículo 140 inciso 11), establece como obligación del Presidente (a) y del Ministro (a) que corresponda, el: “Rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones.” Este tipo de informes son requeridos por los diputados especialmente en el apartado de control político, ya sea en Comisiones Ordinarias, Comisiones Especiales o hasta en el mismo Plenario Legislativo.

*Memoria de la Contraloría  
General de la República*

El Artículo 184 inciso 3) de la CPR, señala entre los deberes y atribuciones de la Contraloría:

*“Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento co-*

*rrespondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos”.*

**Manifestaciones de transparencia derivadas de la legislación**

En este apartado se mostrará dos ejemplos de informes que deben rendirse conforme a la legislación existente, así se mencionará la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República y la Ley de Planificación Nacional.

*Ley de la Defensoría  
de los Habitantes de la República  
(No. 7319 del 17 de noviembre  
de 1992 y sus reformas)*

La Defensoría de los Habitantes, conforme al Artículo 1º de su Ley de creación, es el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes. Entre sus funciones tendrá la de velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, justicia, Constitución Política, leyes, convenios, tratados, pactos suscritos por el Gobierno y a los principios generales del derecho, debiendo entre sus aspectos principales promocionar y divulgar los derechos de los habitantes.

En el Artículo 15 de esta normativa se establece expresamente la

obligación de rendir su informe anual, indicando la norma: *“El Defensor de los Habitantes de la República debe rendir, anualmente, a la Asamblea Legislativa, un informe escrito, en la primera semana de junio, sobre el cumplimiento de sus labores. Y en la última semana de junio, debe comparecer ante la Asamblea Legislativa, para defender oralmente su informe”*.

Es importante indicar que los diferentes Defensores y Defensoras de los Habitantes de Costa Rica, respetuosos del orden jurídico, acuden a su cita ordinariamente cada año, normalmente su defensa oral es pacífica, pero en su informe consideramos que si responde en su contenido a una rendición de cuentas de la labor que se realiza en la defensa de los derechos de los habitantes. La crítica fuerte a esta normativa y a la función de la Defensoría, es que sus criterios no son vinculantes, aspecto que da lugar a que sus acciones no tengan los frutos debidos ante los funcionarios públicos. Pero en general, ha venido cumpliendo una labor relevante.

Bajo su dirección se crea la Red Interinstitucional de Transparencia a la cual participan voluntariamente varias instituciones públicas y se constituye en un aporte notable para el mejoramiento de las páginas web de las instituciones públicas y la información que brindan. (Córdoba, 2008: 131).

*Ley de Planificación Nacional (No. 5525 de 2 de mayo de 1974) y Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo. (No. 6812 del 14 de setiembre de 1982). Plan Nacional de Desarrollo y páginas web, como herramientas para la rendición de cuenta y transparencia*

La Ley de Planificación Nacional No. 5525 crea el Sistema Nacional de Planificación, cuyos objetivos son intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país; promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado; y propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, anteriormente denominado Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, fue creado mediante Ley No. 6812 del 14 de setiembre de 1982. En este sentido, el MIDEPLAN es el órgano competente que le corresponde la redacción cada cuatro años del Plan Nacional de Desarrollo, debiendo coordinar con todas las demás instituciones públicas, en cuanto a metas, acción estratégica, objetivos, meta del período, indicador, línea base, estimación presupuestaria e institución ejecutante, dentro del Programa de políticas, metas sectoriales y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo.

Conforme a la revisión que hemos hecho del último estudio del MIDEPLAN en su página web (<http://www.mideplan.go.cr/index.php/la-organizacion-y-modernizacion/89/832>), en Costa Rica tenemos más de 324 instituciones públicas al 2011, aspecto que hace más complejo un análisis en esta materia. Lo importante es que la mayoría de éstas tienen sus páginas web o portales que han facilitado el acceso a información básica de las mismas, entre ellas: su organización, trámites, requisitos, presupuesto, contrataciones, documentos, legislación que las ampara, entre otros. Lo anterior, nos permite afirmar que el desarrollo de las TICs y la confección de páginas web en la mayoría de instituciones nos ha permitido ver en ésta una herramienta importantísima para la transparencia en la función administrativa que beneficia el acceso a la información por parte de los administrados o usuarios de sus servicios. Se debe indicar que se ha citado únicamente de la página web de MIDEPLAN, pues en esta encontrarán las referencias de los sitios web de la Administración Pública costarricense.

Ahora bien, revisando el Plan Nacional de Desarrollo, PND, 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora", del Gobierno de Costa Rica (MIDEPLAN, 2010, p.19), se nos indica que:

*"El PND así concebido, se presenta como el marco orientador del Gobierno, en el cual se recoge las prioridades de*

*desarrollo nacional, sectorial y regional y se establecen, de una manera coherente y con carácter vinculante para los entes y órganos del Estado, las políticas, objetivos, acciones y metas prioritarias, que definirán el quehacer del Poder Ejecutivo. En la misma línea, el PND constituye el marco global para la política presupuestaria del sector público y la base de la que derivan los Plantes Operativos Institucionales, así como en el marco orientador para programas y proyectos de inversión pública y las agendas de crédito externo y cooperación internacional."*

En lo que nos interesa demostrar, se plantea en la introducción del Plan Nacional que hemos citado, al indicar en el Capítulo 1 que:

"La elaboración del PND, como parte inherente al proceso de gobernar, se constituye así en el instrumento fundamental para la definición de políticas, programas, prioridades y metas de una acción sostenida del Gobierno para vincular la formulación presupuestaria y **evaluación de la gestión pública, la rendición de cuentas y la transparencia**". (MIDEPLAN, 2010, p. 23). (Lo resaltado en negrita no es del original).

En fin, lo anterior nos muestra el contenido y relevancia del Plan

Nacional de Desarrollo, y sobre todo sus efectos en la gestión pública, procurando de esta forma una real rendición de cuentas y mayores ámbitos de transparencia en la actividad pública.

***Rendición de cuentas  
y presentación de memoria  
por los Ministros  
de Gobierno***

Esta rendición de cuentas por parte de los Ministros tiene sustento en la Constitución Política, que señala en su Artículo 144 constitucional lo siguiente:

*“Los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia”.*

Se constituye esta memoria en una especie de rendición de cuentas anual, y es revisada y evaluada por los señores legisladores.

Además de esta memoria, los Ministros pueden ser llamados en cualquier momento por la Asamblea Legislativa para que respondan a una interpelación planteada por los diputados y diputadas.

Del mismo modo, se debe agregar que los Ministros se hacen presentes en la Asamblea Legislativa cuando vienen a defender su

Presupuesto para el siguiente año, debiendo justificar en su exposición ante la Comisión Permanente Ordinaria de Presupuesto, el aumento de recursos y la liquidación del presupuesto que están llevando a cabo. Esto se constituye en un instrumento muy particular de control político, pero también de transparencia y evaluación de la eficiencia en la gestión pública.

***Lucha contra la corrupción***

La lucha contra la corrupción se constituye en un tema central del desarrollo del derecho en la actualidad. Es por ello que se harán algunas referencias normativas aprobadas en Costa Rica, pero la intención de este apartado es mostrar una de las herramientas más importantes de transparencia en la Administración Pública como lo es las declaraciones juradas de los funcionarios públicos, que se encuentra regulada en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito de los funcionarios.

Es evidente que la corrupción es uno de los temas que genera mayores problemas en el ámbito, tanto nacional como internacional, teniendo efectos graves en las democracias modernas y en sus finanzas públicas.

En el caso costarricense, se han aprobado varios instrumentos internacionales que buscan la lucha contra este flagelo, entre ellos se pueden citar: Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley No.

7670); Aprobación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (Ley No. 8557); Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley No. 8302). Estos tres instrumentos internacionales reafirman la intención de los diferentes Estados de combatir la corrupción, especialmente en la gestión pública, para lo que adoptan medidas de cooperación y de sanción para quienes transgreden esta normativa.

En el marco constitucional costarricense ya se ha citado el Artículo 11 que hace referencia al principio de legalidad e instrumentos de rendición de cuentas y evaluación de resultados. Partiendo de esto se hará mención de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública de la que ya se ha hecho mención en materia de acceso a la información, pero ahora nos centraremos en el tema de las declaraciones juradas.

El tema de la declaración jurada sobre la situación patrimonial se encuentra regulada en el Capítulo III de la Ley contra la corrupción, regulando a partir de su Artículo 21 los funcionarios que están obligados a declarar su situación patrimonial. Así entre las normas que referenciamos tenemos: Presentación de las declaraciones inicial, anual y final (Artículo 22); Declaración jurada por orden singular (Artículo 23); Confidencialidad de las declaraciones (Artículo 24); Registro de declaraciones juradas (Artículo 25); Condicio-

nes de los sujetos obligados a presentar declaración jurada de bienes (Artículo 26); Modificación de la descripción del puesto o de la nomenclatura administrativa (Artículo 27); Deber de informar sobre funcionarios sujetos a la declaración jurada (Artículo 28); Contenido de la declaración (Artículo 29); Autorización para acceso a información (Artículo 30); Ámbito temporal de la declaración jurada (Artículo 31); Simulación (Artículo 32); Recibo (Artículo 33); Constatación de veracidad de la declaración (Artículo 34); Facultad de investigación aun ante existencia de responsabilidades (Artículo 35); Acceso a cargos públicos (Artículo 36). Este es en nuestro criterio uno de los instrumentos de transparencia en la gestión pública, siendo encargado a un Departamento de la Contraloría General de la República que se encarga de recibir y archivar toda la información que brindan los funcionarios públicos que deben declarar sus bienes. En cuanto a las denuncias ante la Contraloría por transgresión de la declaración jurada o información falsa o que no corresponda, se encuentra regulado en los Artículo 8 y 9 de la Ley de cita.

En el 2007, las Licenciadas Cinthya Chaves y Fabiola Rojas, culminaron un estudio exhaustivo para la obtención de su Licenciatura en Derecho en la Universidad de Costa Rica, para lo cual desarrollaron el tema del derecho de acceso a la información y el tema de las declaraciones juradas, entre las conclusiones se citan las siguientes, ya que se considera que es uno de los aná-



lisis más objetivos y actuales sobre la materia. Al respecto indican:

*“Es nuestra opinión que el derecho a la intimidad es de vital importancia para las personas, el que los funcionarios públicos que manejen fondos de la Hacienda Pública deban de realizar la Declaración Jurada, no es violatorio de este derecho, sino más bien es un instrumento idóneo para determinar si un funcionario público, durante sus labores, ha percibido algún tipo de aumento en su patrimonio que no sea del todo normal o que lleve a pensar que existe la posibilidad de que ese funcionario ha realizado actos corruptos o de enriquecimiento ilícito. Respecto de la posibilidad que se da en la Declaración Jurada (al final de la misma) y en el Artículo 30 de la Ley 8422 donde se autoriza a la Contraloría para requerir información pertinente a las empresas y organizaciones financieras o bancarias, nacionales o extranjeras, con las que el declarante posea vínculos o intereses económicos o participación accionaria relevantes para los fines de la Ley; consideramos que dicha autorización no viola de manera alguna el derecho a la intimidad, sino más bien, como se dijo anteriormente, es un medio útil y necesario para prevenir, detectar y sancionar actos corruptos. Justamente la idea de que el funcionario*

*administrativo realice la declaración inicial y la vaya actualizando, es ir conociendo el comportamiento de su patrimonio y así evaluar el movimiento que tiene, para de esta manera lograr ver si se está en presencia de un incremento injustificado o de causas que se ignoran. Hemos observado a lo largo del presente estudio que la declaración jurada de bienes constituye un mecanismo de transparencia administrativa, en el tanto que sea utilizado a lo largo de los años como un medio de control del actuar de los funcionarios públicos para prevenir la corrupción. Sin embargo consideramos que el problema con esta declaración radica en el hecho de que la misma no brinda una transparencia total, puesto que la confidencialidad que la cubre impide el acceso de particulares a ella, en virtud del derecho a la intimidad consagrado en el Artículo 24 de la Constitución Política.”* (Chaves y Rojas, 2007, pp. 381 - 382).

En términos generales, los criterios de las Licenciadas Chaves y Rojas, nos permiten culminar con el criterio de que las Declaraciones Juradas definitivamente se constituyen en uno de los instrumentos más valiosos para determinar la transparencia en la gestión pública, pero se hace necesario dar más recursos, funcionarios y apoyo a las oficinas públicas encargadas de esta tarea.

Antes de finalizar este apartado, es interesante mencionar que Costa Rica según el índice de percepción de la corrupción que elabora la Organización No Gubernamental, ONG, Transparencia Internacional, en el 2011, aparece en el lugar 50 con un 4.8 de porcentaje. (Transparencia Internacional, 2011). Este también en nuestro criterio se constituye en una herramienta que se encuentra en el ámbito internacional para la revisión de la transparencia que impera en nuestros países, es decir, se trata de un parámetro internacional que revisa objetivamente la situación de los distintos países en esta materia, formando parte de esta evaluación 183 naciones.

Dentro de este contexto, también se debe dejar anotado la labor que ha realizado la Procuraduría General de la República que por medio de la Procuraduría de la Ética, que desde su creación ha llevado a cabo una gestión eficiente contra los funcionarios a que violentan el deber de probidad en la función pública, constituyéndose en una pilar esencial en la lucha contra la corrupción.

### ***Medios de comunicación colectiva. Función social***

En los últimos años los medios de comunicación colectiva de Costa Rica han venido a realizar una labor de gran interés en un Estado democrático, y es la investigación periodística en la función pública, situación que ha dado lugar a que

grandes casos de corrupción en este ámbito hayan surgido a la luz pública. En este sentido, se hace mención únicamente de este hecho, pues esto en nuestro criterio es objeto de otro estudio que se espera plantear más adelante, en forma responsable y sistemática.

### ***Rendición de cuentas como marco esencial de la transparencia***

Finalizaremos este artículo indicando que los conceptos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas tienen una relación intrínseca en el estudio del tema que se propone. En este sentido, existen varios aspectos en los cuales llamamos la atención.

En muchos países se ha venido desarrollando toda una serie de estudios y normativa dirigida a incorporar la rendición de cuentas como parámetro de evaluación, control y tutela del actuar de los servidores públicos y de las instituciones públicas en general.

En este sentido, la rendición de cuentas en el ámbito del Derecho Público, se puede considerar como un instrumento o figura jurídica de reciente regulación que aparece como parámetro de legalidad, transparencia y ética del actuar del funcionario público o de las instituciones públicas en general. En esta línea más iuspublicista que privada se podría afirmar que esta rendición de cuentas y evaluación de resultados

involucran: tutela, control, vigilancia, información, entre otros.

Revisando la doctrina, muchos han visto el origen de la rendición de cuentas y evaluación de resultados en el ámbito de las políticas financieras, otros la ubican en el Derecho Penal, estableciendo disposiciones normativas que busquen penalizar las actuaciones contrarias a la autoridad y manejo de los recursos públicos. Igualmente otros enfocan el tema en el deber de los funcionarios públicos, autoridades públicas y de gobierno de informar a los ciudadanos sobre sus actos en la administración de la cuestión pública. Es en este último contexto en que se enfoca nuestro planteamiento, en el desarrollo de un Estado social, democrático y derecho.

En este sentido nos interesa citar a la Profesora Susan Rose Ackerman, que su estudio "Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias", señala sobre el tema lo siguiente:

*"En una sociedad que opera bajo "el estado de derecho" las reglas son claras, aceptables para todos, y bien aplicadas contra los infractores de la ley. Los gobiernos que rinden cuentas divulgan sus acciones, escuchan las opiniones y responden a las preocupaciones de los ciudadanos. Estas condiciones son difíciles de cumplir para todas las sociedades. (...) La mayoría de los análisis de la rendición de cuentas y el estado de derecho para conso-*

*lidar la democracia se concentran en uno de los dos acercamientos muy diferentes. Por una parte, quienes atienden el crecimiento y desarrollo económicos centran sus reflexiones en la construcción de un marco legal para la actividad económica privada que establece límites legales, tanto civiles como penales, para las interacciones entre particulares. Por la otra, las organizaciones de derechos humanos con frecuencia subrayan la importancia de hacer rendir cuentas a los responsables de los abusos del régimen no democrático anterior. (...) Los ciudadanos comunes y los grupos organizados deberían poder observar lo que hacen los actos del Estado dentro de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De esta forma, los ciudadanos podrían pedirle cuentas a un gobierno en pleno ejercicio." (Ackerman, 2005, pp. 10-11).*

Partiendo de este criterio, la rendición de cuentas se constituye en un instrumento propio de los ciudadanos que busca garantizar transparencia y legalidad en las actuaciones de los funcionarios públicos, como elemento propio de nuestras democracias participativas, aspecto que se considera esencial en el Estado social, democrático y de derecho.

El investigador Andreas Schedler, refiriéndose al tema de la rendición de cuentas señala:

*“La palabra mágica, el concepto clave, se llama ‘accountability’. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas. (...) El atractivo de la rendición de cuentas deriva de su amplitud. El concepto es comprensivo. Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto – información, justificación y castigo- convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, auditoría, la fiscalización o la penalización.”* (Schedler, 2004)

Así, del concepto planteado por el autor Schedler se debe hacer mención de tres aspectos que lo conforman como son: información, justificación y castigo, esto porque el

tema de la rendición de cuentas tiene un vínculo directo con la transparencia y legalidad en el actuar público, y en donde el ciudadano podrá exigir con fundamento en el marco jurídico su participación en el acontecer de las Administraciones Públicas y del Estado en general. Información necesaria para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales; justificación, pues toda actuación del servidor deberá estar motivada y sustentada en una norma jurídica; y castigo, pues su incumplimiento trae consigo violentar principios básicos de convivencia y democracia, necesarios para el buen caminar de la sociedad. En este sentido, la rendición de cuentas se ha establecido definitivamente como un medio de control a favor de los ciudadanos. (Córdoba, 2009).

Como corolario de lo planteado, citamos al Lic. Jimmy Bolaños, Fiscalizador de la Contraloría General de la República de Costa Rica, que en su estudio sobre “Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de la entidades de Fiscalización Superior”, nos dice sobre el concepto y elementos de más caracterización de la rendición de cuentas lo siguiente:

*“La Rendición de Cuentas (RC) es la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que puede ser satisfactorio o insatisfactorio, debiendo provocar en el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo ca-*

*so desaprobación o consecuencias negativas (...) La RC es consustancial a la democracia, es decir, constituye un elemento no accesorio sino esencial a esta forma de gobierno, de modo que los gobernantes y todo funcionario debe responder por sus actos u omisiones graves ante el pueblo o los órganos públicos de control.” (Bolaños, 2010, p.110).*

De esta forma, se concluye indicando que se ha tratado de brindar aportes generales al tema en cuestión, pero queda bastante por hacer en una materia tan dinámica como lo es la protección de los derechos fundamentales y la transparencia en la gestión pública.

### **Conclusiones**

Han sido muchos los aspectos que se han querido tratar en la presente investigación, pero siempre quedan muchos temas por abordar, especialmente por la complejidad e importancia del mismo. En fin, consideramos que se ha cumplido desde el punto de metodológico, lo planteado al inicio, comprobando que la hipótesis en el sentido de que: “En Costa Rica está dispersa la legislación que regula el derecho de acceso a la información pública, no existiendo una Ley Marco que regule la materia, pese a la existencia de algunos proyectos de ley que buscan este fin. Pese a lo anterior, varias de

las leyes aprobadas incluyen herramientas que buscan garantizar la transparencia en la gestión pública.”

Del mismo modo, el objetivo general junto con los específicos, se han cumplido, ya que se ha presentado el “estado actual del derecho de acceso a la información pública en Costa Rica, abordando tanto el ámbito legislativo como constitucional”, estudiando en detalle los principios que dan sustento al derecho de acceso a la información pública, como son: principio de legalidad, transparencia, igualdad, publicidad, democrático, libertad de dirigirse a los órganos públicos, y probidad. Se ha revisado la legislación costarricense proponiendo una novedosa clasificación para su análisis y que se vincula con actividades propias de las Administraciones Públicas, como: fiscalización, control, rendición de cuentas, derechos de los administrados, entre otros.

Tratando de responder el problema planteado e investigado hace ya varios años, se considera que si es necesario aprobar una legislación marco o general en Costa Rica, que regule los aspectos esenciales del derecho de acceso a la información pública y que incluya herramientas que garanticen la transparencia en la gestión administrativa costarricense, en forma sistemática y ordenada, tomando como referencia el desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional, tema este último que no se ha abordado en esta investigación y que quedará para un estudio posterior.

Con respecto al tratamiento que le da la Constitución Política al derecho de acceso a la información se considera que es muy limitado, de ahí que esperamos que el Diputado Rodolfo Sotomayor Aguilar (2012-2014) presente su reforma constitucional que tiene como base el Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en nuestro criterio es una de las más completas en el derecho comparado. Pese a lo anterior, se elaboró en esta investigación un marco constitucional general aplicable al tema del acceso a la información y a la transparencia en la gestión pública.

En el marco legal estudiado, nos centramos en la legislación expuesta en la segunda clasificación, que es la que fortalece el tema de transparencia y rendición de cuentas, partiendo del control de la Hacienda Pública, pero también de la gestión administrativa propiamente. En este sentido, en Costa Rica, la Ley de la Contraloría General de la República y su fundamento constitucional, la Ley General de Control Interno; la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, constituyen una base legal de relevancia notoria para buscar en la gestión administrativa, control, eficiencia, rendición de cuentas y transparencia. No se puede dejar de lado que la reforma a la Ley No. 8220 se constituirá en un instrumento legal que posibilitará a los ciudadanos trámites y requisitos más ágiles ante las Administraciones Públicas.

Pero sin lugar a dudas, mi propuesta más novedosa y que recoge un interés actual sobre la materia es el apartado dedicado a las herramientas derivadas del ordenamiento jurídico costarricense que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa, tomando como análisis el ordenamiento jurídico y derivando de este manifestaciones de transparencia derivadas, tanto de la Constitución Política como de la legislación, así estudiamos los diferentes informes que se brindan ante la Asamblea Legislativa como el informe anual de la Presidenta; el informe que brinda el Poder Ejecutivo; la memoria de la Contraloría General de la República; la Defensoría de los Habitantes, entre otros.

Quedan además planteados temas transversales en la materia como la lucha contra la corrupción, la función social de los medios de comunicación colectiva y la rendición de cuentas como marco esencial de la transparencia.

Del mismo modo, queda claro que en el caso del ordenamiento jurídico costarricense se encuentran diversas herramientas que garantizan la transparencia en la gestión pública, de ahí la importancia del marco legal analizado, pero se hace necesario la inclusión de una manual que uniforme, sistematice y enumere estas herramientas con el objetivo de que sean implementadas por las Administraciones Públicas de nuestro país. Pese a que no se desarrolló en el contenido, es de interés citar que se están realizando esfuerzos

para dar mayor transparencia a los gobiernos locales y esto se implementa con instrumentos tecnológicos e Internet inserta en la gestión municipal.

Finalmente, como en todo estudio, quedan muchos temas por analizar, pero se espera que este breve estado de la cuestión que exponemos de Costa Rica en la materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, se constituya en una base para posteriores investigaciones.

## Bibliografía

### Libros y ensayos

- Ackerman, S.R. (2005). "Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias". En: Perfiles Latinoamericanos. *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México. Año 12, No. 26, julio-diciembre.
- Arena, G. (1997). "La transparencia administrativa. En: El Derecho Administrativo en Italia: tendencias actuales (I)", *Revista de Documentación Administrativa*, N° 248-249, mayo-diciembre.
- Bolaños González, J. (2010). "Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior". *Revista Nacional de Administración Pública*. San José, Universidad Estatal a Distancia, UNED, volumen 1", enero-junio.
- Cerillo, A. (1998). *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- Córdoba Ortega, J. (1996). *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, primera edición.
- \_\_\_\_\_. (1997). *El derecho de petición como garantía fundamental (con jurisprudencia constitucional)*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas.
- \_\_\_\_\_. (2002). "Apuntes sobre el secreto de Estado en Costa Rica". *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*. San José, Año 2, No. 2", primer semestre.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Principios que rigen el derecho de acceso a la información pública en Costa Rica". *Revista Iustitia*. San José, N° 199-200", julio-agosto.
- \_\_\_\_\_. (2004). *La legislación costarricense y el derecho de acceso a la informa-*

*ción pública. Un estudio actual.* San José, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, primera edición.

\_\_\_\_\_. (2005). *Cuadernos de Jurisprudencia Constitucional. Derecho de petición. Concepto. Características, Naturaleza jurídica. Información Pública.* San José, Investigaciones Jurídicas, primera edición.

\_\_\_\_\_. (2006). *Cuadernos de Jurisprudencia Constitucional. Derecho de petición – Derecho de respuesta.* San José, Investigaciones Jurídicas, primera edición.

\_\_\_\_\_. (2006). *El derecho de petición en Costa Rica. Un estudio comparado y jurisprudencial.* San José, Universidad Autónoma de Centro América, primera edición. "Premio Enrique Benavides 2005".

\_\_\_\_\_. (2007). *Cuadernos de jurisprudencia constitucional. Derecho de petición – Procedimiento administrativo.* San José, Investigaciones Jurídicas, primera edición.

\_\_\_\_\_. (2008). *El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico costarricense. Situación actual, desarrollo y tendencias.* San José, Instituto

de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) – UNESCO, primera edición.

Jiménez Meza, M. (2003). "Nueva apertura para el ejercicio del derecho de petición y la libertad de acceso a la información pública. Notas del Voto N° 2120-03 de la Sala Constitucional". En: *Revista Iustitia.* San José, Año 17, Nos. 195-196", marzo – abril.

Jinesta Lobo, E. (2006). *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa.* San José, Editorial Juricentro, primera edición.

Piza Escalante, R, Piza Rocafort, Navarro, R. (2008). *Principios constitucionales.* San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, primera edición.

Piza Rocafort, R. (1998). *Igualdad de derechos: Isonomía y no discriminación.* San José, Edición Universidad Autónoma de Centro América (UACA), primera edición.

### **Constitución Política, Leyes y otra normativa**

*Constitución Política*

Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.



- Córdoba, J., González, A. (2010). Constitución Política de la República de Costa Rica con jurisprudencia de la Sala Constitucional. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, primera edición.
- No. 125 del 30 de junio del 2008.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 de 26 de agosto de 1994 y sus reformas.
- Leyes*
- Ley del Sistema Nacional de Archivos, N° 7202 de 24 de octubre de 1990.
- Ley General de Policía, N° 7410 de 26 de mayo de 1994.
- Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978.
- Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 de 11 de octubre de 1989.
- Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N° 7472 de 20 de diciembre de 1994 y sus reformas.
- Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N° 8220 de 4 de marzo del 2002 y su reforma mediante Ley No. 8990 de 27 de setiembre del 2011.
- Ley General de Telecomunicaciones, Ley No. 8642 de 4 de junio del 2008 publicada en La Gaceta
- Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 de 31 de julio del 2002.
- Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422 de 6 de octubre de 2004.
- Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, No. 8968 de 7 de julio del 2011.
- Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, No. 7319 del 17 de noviembre de 1992 y sus reformas.
- Ley de Planificación Nacional, No. 5525 de 2 de mayo de 1974.
- Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo, No. 6812 del 14 de setiembre de 1982.
- Convención Interamericana contra la corrupción, Ley No. 7670 de 17 de abril de 1997.
- Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Ley No. 8302 de 12 de setiembre de 2002.

Aprobación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, Ley No.8557 del 29 de noviembre de 2006.

#### *Decretos*

Decreto No. 33146 de 24 de mayo del 2006 de la Presidencia de la República de Costa Rica.

#### *Directrices*

Contraloría General de la República de Costa Rica. (2004). *Directrices generales sobre principios y enunciados éticos*. Publicada en el periódico oficial La Gaceta No. 228 del 22 de noviembre del 2004. San José, Costa Rica.

#### *Resoluciones*

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto No. 136-03.

\_\_\_\_\_, Voto No. 2120-03

#### *Proyectos de ley. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*

Proyecto de ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública. (2003). Expediente No. 15079.

Proyecto de ley de Creación del Sistema General de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Estado Costarricense. (2006). Expediente No. 16455.

Proyecto de Ley de idoneidad, transparencia y ética en la función pública. (1998). Expediente No. 13385.

Proyecto de Ley de Código de Ética del funcionario público costarricense. (2002). Expediente No. 14922

Proyecto de ley de Código de Normas de conducta del servidor público. (2002). Expediente No. 14943.

Proyecto de Ley de transparencia en la gestión de las sociedades anónimas con respecto a la Administración Pública. (2006) Expediente No. 16107.

Proyecto de Ley de reforma de los Artículos 37 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública y 8 de la Ley de Jurisdicción Constitucional para la eliminación del secretismo y efectiva publicidad de las sesiones del Consejo de Gobierno y de la Sala Constitucional. (2006). Expediente No. 16283.

Proyecto de Ley para el control de la mal praxis gubernamental y la efectiva rendición de cuentas. (2007). Expediente No. 16684.

Proyecto de Ley para el cumplimiento del estándar de transparencia fiscal. (2010). Expediente No. 17677.

Proyecto de Ley de reforma de la Ley No. 8056 de 21 de diciembre de 2000, para garantizar la transparencia y el derecho a la información de la ciudadanía costarricense en las negociaciones comerciales internacionales. (2011). Expediente No. 17948.

Proyecto de Ley para garantizar la transparencia en la Administración de Justicia pública y privada. (2011). Expediente No. 18260.

#### *Documentos de instituciones públicas*

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010) *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. San José. Gobierno de Costa Rica.

Contraloría General de la República. (2012). *Memoria Anual 2011*. San José. Costa Rica.

#### *Fuentes de Internet*

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://www.programaanticorruccion.gob.mx>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010) <http://www.mideplan.go.cr/index.php/la-organizacion-y-modernizacion/89/832>.

Transparencia Internacional (2011). *Corruption perceptions index 2011*. <http://www.transparency.org>.

#### *Tesis*

Chaves, C., Rojas. F. (2007). *El Derecho de Acceso a la Información Pública en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Un Análisis Comparado y Jurisprudencial*. Tesis para optar al grado de Licenciadas en Derecho no publicada. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica ◇