

COSTA RICA

RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Cuestionario: LEGISLACIÓN Y MEJORES PRÁCTICAS

sobre Acceso a la INFORMACIÓN PÚBLICA

[AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07)]

(Documento presentado en la sesión de la Comisión del día 15 de noviembre de 2007)

I. Información General:

- COSTA RICA
- Parte uno: Alejandro Delgado. Parte dos: Gerardo Bolaños
- Vocal y Vicepresidente de la junta directiva de Iplex, respectivamente
- Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX)
- Apartado Postal 2924-1000 San José, Costa Rica
- Tel. (506) 524 1452 fax (506) 234 9598
- adelgado@gjeabogados.com y bolanosgerardo@gmail.com
- www.ipleocr.org

II. Parte Uno: Acceso a la Información Pública

1. ¿Existen en el ordenamiento jurídico interno de su país disposiciones generales y/o específicas que regulen el derecho al acceso a la información pública y mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas o disposiciones? En caso afirmativo, descríbalas brevemente y adjunte copia de las disposiciones y documentos en la que estén previstas.

R. Si. A nivel constitucional existen los artículos 27 y 30, que disponen:

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

“ARTÍCULO 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público.

Quedan a salvo los secretos de Estado.”

Con rango de ley la materia se encuentra regulada de la siguiente manera:

1. Ley del Sistema Nacional de Archivos. (No. 7202 de 24 de octubre de 1990).
El artículo 10 de esta Ley señala: “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.”
2. Ley General de Policía (No. 7410 de 26 de mayo de 1994).
El artículo 16 de la Ley General de Policía que en lo que interesa dicta: “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.”
3. Ley General de la Administración Pública (No. 6227 de 2 de mayo de 1978).
Artículos 272.1, como norma general y 273 y 274 como excepciones.
“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...”
“Artículo 273 : “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.”
“Artículo 274 dice: “La decisión que negare el conocimiento y acceso a una pieza deberá ser suficientemente motivada. Cabrán contra la misma los recursos ordinarios de esta ley”.
Sobre esta misma materia, el artículo 217 dice: “Las partes tendrán derecho a conocer el expediente con las limitaciones de esta ley...”.

Código Penal de Costa Rica (Ley No. 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas).

Artículos 286 y 287 del Código Penal:

“Artículo 286. Revelación de secretos. Será reprimido con prisión de uno a seis años al que revelare secretos políticos o de seguridad, concernientes a los medios de defensa o las relaciones exteriores de la Nación.”

“Artículo 287. Revelación por culpa. Será reprimido con prisión de un mes a un año al que, por culpa, revelare hechos o datos o diere a conocer los secretos mencionados en el artículo precedente, de los que se hallare en posesión en virtud de su empleo, oficio o de un contrato oficial.”

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

Artículo 32: “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.”

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (No. 8131 de 18 de setiembre del 2001).

“Artículo 110. Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación: (...) c) de lo siguiente: “El suministro o empleo de la información confidencial de la cual tenga conocimiento en razón de su cargo y que confiera una situación de privilegio que derive un provecho indebido, de cualquier carácter, para sí o para terceros, o brinde una oportunidad de dañar, ilegítimamente, al Estado y demás entes públicos o a particulares.”

Código de Normas y Procedimientos Tributarios (No. 4755 de 29 de abril de 1971 y sus reformas).

Artículo 117: “Las informaciones que la Administración Tributaria obtenga de los contribuyentes, responsables y terceros, por cualquier medio, tienen carácter confidencial; y sus funcionarios y empleados no pueden divulgar en forma alguna la cuantía o origen de las rentas, ni ningún otro dato que figure en las declaraciones, ni deben permitir que estas o sus copias, libros o documentos que contengan extractos o referencia de ellas sean vistos por otras personas que las encargadas en la Administración de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales reguladoras de los tributos a su cargo (...)”

Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos (No. 8220 de 4 de marzo del 2002).

“Artículo 1: 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.”

“Artículo 5: Todo funcionario, entidad u órgano público estará obligado a proveer, al administrado, información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia. Para estos efectos, no podrá exigirle la presencia física al administrado, salvo en aquellos casos en que la ley expresamente lo requiera...Para garantizar uniformidad en los trámites e informar debidamente al administrado, las entidades o los órganos públicos, además, expondrán en un lugar visible y divulgarán por medios electrónicos, cuando estén a su alcance, los trámites que efectúan y los requisitos que solicitan, apegados al artículo 4º de esta Ley.”

Ley Orgánica del Banco Central (No. 7558 de 3 de noviembre de 1995 y sus reformas).

“Artículo 14: “El Banco Central de Costa Rica suministrará al público la información que tenga en su poder sobre la situación económica del país y la política económica.” En dicha norma, se hace mención de las publicaciones que debe realizar el Banco para garantizar efectivamente el suministro de información al público, mencionando: la publicación de un balance general de su situación financiera; el programa monetario que se propone ejecutar durante el año, indicando sus metas semestrales; un informe de las operaciones cambiarias realizadas por el Banco y la realizadas con otros entes; el resumen estadístico de la situación económica del país; la información diaria de los tipos de cambio; la evolución de la economía en el semestre anterior; entre otros, estableciendo seguidamente los plazos de la publicación de cada asunto descrito.”

Código de la Niñez y la adolescencia (Ley No. 7739 de 6 de enero de 1998).

“El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y el Ministerio de Educación Pública garantizarán el acceso a las personas menores de edad a los servicios públicos de documentación, bibliotecas y similares, mediante la ejecución de programas y la instalación de la infraestructura adecuada.”

Ley General de Control Interno (Ley No. 8292 de 31 de julio del 2002).

Interesa lo relativo a los deberes del auditor interno, subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, en razón de que esta disposición les establece el deber de guardar la confidencialidad del caso sobre la información a la que tengan acceso (artículo 32 inciso f)). En este mismo sentido, estos funcionarios tienen la obligación de facilitar y entregar la información que solicite la Asamblea Legislativa conforme al artículo 121 inciso 23), que es relativo a las Comisiones de Investigación.

Por su parte el artículo 33 inciso a) establece el: “Libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, los archivos, los valores, las 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; también tendrán libre acceso a otras fuentes de información relacionadas con su actividad”.

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

“Artículo 13: 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, 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 privados, para el ejercicio del control y la fiscalización aquí contemplados (...) para el cumplimiento de las anteriores atribuciones, sólo estarán

investidos de autoridad los servidores de la Contraloría General de la República acreditados para ellos”.

2. ¿Existen en el ordenamiento jurídico interno de su país normas y mecanismos destinados a regular e incentivar la transparencia y rendición de cuentas en la Administración Pública? En caso afirmativo, descríbalas brevemente y adjunte copia de las disposiciones y documentos en la que estén previstas.

R. Existe a nivel constitucional el artículo 11 que de manera expresa dispone:

“Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. (Así reformado por Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)”

3. En caso de que no existan procedimientos generales para tener acceso a la información pública en su país, indique brevemente ¿cómo su país garantiza e incentiva el acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuenta en el ordenamiento jurídico interno y en la gestión pública de su país?

R. Para garantizar el acceso a la información pública se establece el Recurso de Amparo, previsto y regulado por la Ley de Jurisdicción Constitucional, que de manera expresa dispone:

ARTÍCULO 29. El recurso de amparo garantiza los derechos y libertades fundamentales a que se refiere esta ley, salvo los protegidos por el de hábeas corpus.

Procede el recurso contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos.

El amparo procederá no sólo contra los actos arbitrarios, sino también contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas.

ARTÍCULO 30. No procede el amparo:

a) Contra las leyes u otras disposiciones normativas salvo cuando se impugnen conjuntamente con actos de aplicación individual de aquellas, o cuando se trate de normas de acción automática, de manera que sus preceptos resulten obligatorios inmediatamente por su sola promulgación, sin necesidad de otras normas o actos que los desarrollen o los hagan aplicables al perjudicado.

b) Contra las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del Poder Judicial.

c) Contra los actos que realicen las autoridades administrativas al ejecutar resoluciones judiciales, siempre que esos actos se efectúen con sujeción a lo que fue encomendado por la respectiva autoridad judicial.

ch) Cuando la acción u omisión hubiere sido legítimamente consentida por la persona agraviada.

d) Contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

ARTÍCULO 31. No será necesaria la reposición ni ningún otro recurso administrativo para interponer el recurso de amparo. Cuando el afectado optare por ejercitar los recursos administrativos que conceda el ordenamiento, se suspenderá el plazo de prescripción mientras la Administración no resuelva expresamente, sin perjuicio de que se ejerza directamente en cualquier momento.

ARTÍCULO 32. 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.

4. ¿Qué obligaciones existe en vuestra legislación para garantizar que los funcionarios públicos entreguen información pública requerida por los ciudadanos?

R. Como se indica en las respuestas existen normas constitucionales, artículos 27 y 30, ver respuesta a la pregunta 1 y los artículos 29 a 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, ver respuesta anterior.

5. ¿Con qué tipos de recursos administrativos y/o legales de revisión cuenta el ciudadano en su país en caso de que se le niegue el acceso a la información pública?

Ver respuesta 4 anterior.

6. ¿Qué tipos de sanciones legales existen en su país para sancionar a aquellos funcionarios públicos que impidan, retrasen u obstruyan el acceso a documentos públicos? ¿Existen además procedimientos y/o mecanismos para imponer efectivamente esas sanciones?

La normativa que regula la materia es la citada, de manera que no hay sanción específica, por lo que se aplica la norma del desacato de autoridad una vez que existe una sentencia del órgano constitucional que declara violado el derecho de acceso a la información pública, siendo este sistema deficiente y por tratarse de un derecho constitucional, actualmente se discute sobre la conveniencia de que se creen tribunales especializados en materia de ejecución de los fallos de la Sala Constitucional en esa materia y todas las de su competencia. A pesar de lo expuesto los fallos de la Sala Constitucional y su jurisprudencia sobre acceso a información pública es generalmente aceptada y respetada por los funcionarios públicos.

III. Parte Dos: Mejores Prácticas

1. ¿Qué métodos, estrategias, planes, programas, políticas emplea la función pública para promover el ejercicio activo del derecho al acceso a la información pública en la ciudadanía? ¿Qué metodologías de evaluación e indicadores de cumplimiento emplea la función pública para medir el impacto de estos planes, programas, políticas en la difusión, concienciación y ejercicio de este derecho en la ciudadanía? Favor describirlos.

En general, no existe un plan de acción o campaña de promoción dirigidos a alentar a la ciudadanía para que ejerza activamente sus derechos de acceso a la información pública. Funciona, sin embargo, una Red de Transparencia Interinstitucional dentro de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, a la que están adscritas unos 30 ministerios e instituciones estatales, lo cual está aún lejos de constituir la totalidad del sector público. En principio, esta herramienta pretende garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos y promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas. No existen restricciones legales para integrarse a dicha Red pero las instituciones requieren contar con un sitio en internet y la voluntad política de asociarse a la Red.

Ni la Red ni, al parecer, ninguno de sus integrantes, cuenta con mecanismos de evaluación del impacto que podrían tener en la ciudadanía. El desarrollo tecnológico y la cantidad y calidad de los sitios varía mucho, por lo que la información que suministran es de carácter muy general, sin hacer énfasis en la necesidad de que los ciudadanos, desde el arranque, estén conscientes de sus derechos relativos a la información.

2. ¿Qué métodos, estrategias, planes, programas, políticas se emplean en la administración pública para dar a conocer y cumplir con la obligación de respetar el acceso a la información pública de parte de la ciudadanía? ¿Qué metodologías de evaluación se emplean para medir el impacto de estos planes, programas, políticas en la difusión y cumplimiento de esta obligación en la administración pública? Favor describirlos.

No existen políticas públicas formuladas como tales para fomentar entre los funcionarios gubernamentales el conocimiento de sus obligaciones para difundir y respetar el derecho al acceso a la información pública. La ausencia de una ley de acceso, que abarque y sistematice derechos y obligaciones, es quizás uno de los principales escollos que se oponen a la sistematización de esfuerzos. Sin embargo, se registran esfuerzos a lo interno de algunas instancias para que los funcionarios estén al corriente del tema.

En relación con esta pregunta y la anterior, se debe destacar que existe el proyecto de ley 16198 (Ley de transparencia y acceso a la información pública, en trámite de la Asamblea Legislativa desde junio del 2006). El artículo 22 de este proyecto indica que todas las entidades del sector público de Costa Rica “deben implementar programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos como a la sociedad civil, con el objetivo de una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado.” Por otra parte, este proyecto de ley asigna a las instituciones educativas “el desarrollo de programas de conocimiento, difusión y promoción del derecho a la información pública de todos los costarricenses”, con lo cual se comenzaría a subsanar una de las opacidades más evidentes del actual sistema, es decir, el desconocimiento del derecho al acceso, que es como no tenerlo en realidad.

Un estudio reciente para Iplex (Carazo, 2006) concluyó que actualmente no existe una verdadera cultura de acceso a la información pública en Costa Rica, aunque algunas instituciones hacen esfuerzos y se busca elevar el aún limitado potencial de la Red

Insterinstitucional. Además, una nota técnica de una institución internacional de formación de administradoras de empresas acerca de la presencia en línea de las instituciones del estado costarricense, resalta que el 80 por ciento de la población costarricense aún no usa internet, lo que convierte el acceso y la equidad en un tema aparte.

3. *¿Qué tipos de requisitos y/o trámites se requieren en su país para hacer una solicitud de información pública ante un organismo de la administración pública? Describa además, en caso de existir:*

- a. *Diferencias en los trámites y*
- b. */o procedimientos, según el tipo de información solicitada*
- c. *Diferencias en los trámites y/o procedimientos, según la dependencia pública a la que se remite la solicitud*
- d. *Grado de entendimiento, uso y reclamo de estos trámites y/o procedimientos por parte de los ciudadanos peticionarios*

Los trámites para obtener información son muy variados y en formatos diferentes. Se pueden hacer en persona o en línea. Cuando los trámites se hacen en línea, estos están condicionados por el estado y vigencia de la tecnología en uso. Carazo, quien gestionó para el estudio información proveniente de 27 instituciones del Estado por medio de correo electrónico, encontró que más de una tercera parte de los destinatarios, al dar seguimiento a la primera solicitud sin respuesta, alegaban no haber recibido el primer correo y pedían que se enviaran las solicitudes a sus direcciones electrónicas privadas. Se evidencia aquí también un desconocimiento de las reglas de la comunicación por internet. Aunque la mayoría suministró sus respuestas por correo electrónico, varias lo hicieron en papel impreso, en disquetes, en discos compactos, y hasta por teléfono. Carazo detectó en total un 37,5% de respuestas insatisfactorias o no respuestas a su solicitud de información.

4. *¿Qué prácticas, manuales de instrucciones y procedimiento emplean las dependencias gubernamentales y funcionarios públicos de su país para garantizar la efectiva solicitud de información pública por parte de los ciudadanos? Por favor incluya información relevante a:*

- e. *oficinas públicas obligadas por ley a entregar información*
- f. *tipos de información pública no reservada o confidencial*
- g. *tiempos o plazos de entrega de respuesta a la petición*
- h. *formatos en los que se suministra la información requerida*

Todas las oficinas públicas están obligadas por ley a garantizar, dentro de los diez días hábiles posteriores a la consulta, la entrega de la información solicitada, con las respectivas salvedades (Ver primera parte de este cuestionario). La información puede ser sobre presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compra, planes operativos, informes de labores, listas de proveedores, informes de auditorías, actas, acuerdos, convenios, proyectos, etc. Los formatos de solicitud y de respuesta varían considerablemente (ver respuesta a pregunta 3).

5. *¿Qué tipo de sistemas electrónicos de procesamiento, transmisión y comunicación de datos e informaciones utiliza la administración pública para garantizar el mejor acceso de la ciudadanía a la información pública?*

(Ver respuestas anteriores)

6. ¿De qué forma organizaciones de la sociedad civil de su país han jugado o pueden jugar un rol importante en la promoción del derecho del acceso a la información pública, y contribuir a fortalecer la obligación de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública en su país?

El tema del acceso a la información ha tomado carta de ciudadanía progresivamente en Costa Rica, gracias sobre todo a los medios de comunicación y a algunos recursos de amparo que la Sala Constitucional ha resuelto oportunamente a favor de las personas a las que se ha denegado su derecho de acceso a la información, sentando jurisprudencia muy útil.

En ese contexto, se han producido manifestaciones de organizaciones como el Colegio de Periodistas, el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión, Transparencia Internacional (capítulo de Costa Rica). Estas y otras instituciones deben mantener el dedo en la llaga y pronunciarse con más frecuencia sobre las violaciones o dificultades relacionadas con el derecho de acceso a la información, pues este no se encuentra consolidado y carece actualmente de una ley general. Además, dichas instituciones deberían organizar talleres de capacitación de periodistas para que todos los profesionales tengan una información de base sobre el tema y se constituyan en salvaguardas y promotores de ese derecho que no es solamente de ellos sino de todos los ciudadanos.

IV. Parte Tres: Información Adicional

1. ¿Existe alguna información o legislación adicional o materiales adicionales que podrían ser relevantes en la elaboración de un estudio recomendaciones, lineamientos y mejores prácticas sobre acceso a la información pública y la manera en que los Estados miembros de la OEA manejan este tema?

CONSULTAR <http://iplexcr.org/legislacionperiodismo.htm>

2. ¿Desearía realizar algún comentario adicional?

La cultura de acceso a la información pública que manejan las instituciones costarricenses tiene grandes limitantes. Si bien existe un marco jurídico disperso, con leyes, decretos y reglamentos varios; y, si bien la Sala Constitucional ha contribuido a aclarar y fortalecer los principios constitucionales que enmarcan el derecho ciudadano a la información administrativa, al emitir resoluciones que fomentan la transparencia, también es cierto que no existen políticas oficiales propiamente dichas de promoción del ejercicio activo del derecho al acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Una de las tareas pendientes es la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, para acabar con la opacidad actual del sistema. Finalmente, opinamos que las escuelas de periodismo del país deberían incorporar como materia obligatoria el estudio de estos temas, para beneficio de los periodistas y del público en general.