

JORGE CÓRDOBA ORTEGA

EL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA
EN EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO COSTARRICENSE

SITUACIÓN ACTUAL,
DESARROLLO Y TENDENCIAS

LIBROS DE | PLEX



JORGE CÓRDOBA ORTEGA

Licenciado en derecho y especialista en derecho público por la Universidad de Costa Rica, la formación académica de Jorge Córdoba Ortega abarca una maestría en derecho público por la Universidad Autónoma de Centro América, y un doctorado en derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España.

El autor es profesor catedrático de derecho en la Universidad de Costa Rica, e imparte lecciones tanto en la Universidad Autónoma de Centro América como en la Escuela Libre de Derecho. Actualmente se desempeña como asesor parlamentario en la Asamblea Legislativa, luego de ocupar diferentes cargos de alto nivel en diversas instituciones nacionales.

Córdoba Ortega es un prolífico autor, con cerca de 25 ensayos y 15 libros relacionados con sus especialidades. Destacan entre sus libros *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*; *El derecho de petición como garantía fundamental*; *La legislación costarricense y el derecho de acceso a la información pública. Un estudio actual*; y *El derecho de petición en Costa Rica. Un estudio comparado y jurisprudencial*.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

SITUACIÓN ACTUAL, DESARROLLO Y TENDENCIAS

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

SITUACIÓN ACTUAL, DESARROLLO Y TENDENCIAS

JORGE CÓRDOBA ORTEGA

LIBROS DE IPLEX

2008



© Jorge Córdoba Ortega
© Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (Iplex)
San José, Costa Rica
www.iplexcr.org
iplex@iplexcr.org
2008

Edición: Mauricio Meléndez y Gerardo Bolaños González
Diseño de portada y diagramación: Francisco Ramirez Solano
Reservados todos los derechos.
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio
sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*.
Hecho el depósito de ley.

323.445
c796d

Córdoba Ortega, Jorge
El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento
jurídico costarricense: situación actual, desarrollo y tendencias / Jorge
Córdoba Ortega. -1a. ed.- San José : Instituto de Prensa y Libertad de
Expresión (Iplex), 2008.

152 p. ; 14 x 21.5 cm.

ISBN 978-9968-585-002

1. Legislación. 2. Jurisprudencia. 3. Información pública. I. Título.

*A mi esposa, Guicelly Mayela,
por su amor, respeto y
solidaridad.*

*A mi hija, Irina María, con todo
cariño y orgullo.*

PRÓLOGO

INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

Contar con una ley moderna, abierta y vigorosa que garantice el acceso expedito de la población a la información en poder del Estado es una tarea pendiente en Costa Rica. Lamentablemente, su imperativo democrático no ha sido suficiente para impulsar la acción legislativa.

Está sobradamente demostrado, y cada vez recibe mayor respaldo internacional, que la transparencia constituye una condición básica para el pleno ejercicio de la democracia; sobre todo, para un control ciudadano más pleno de los asuntos públicos. La posibilidad de buscar y recibir información, a su vez, es clave para impulsar esa transparencia; pero también constituye un elemento consustancial a la libertad de expresión. Por algo el artículo 13, inciso 1, de la Convención Americana sobre derechos humanos establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”

Desde su creación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete doctrinal y jurisdiccional de la Convención, ha venido construyendo una sólida jurisprudencia en torno al llamado “carácter dual” de la libertad de expresión. Comenzó a desarrollarla desde la Opinión Consultiva N°5, del 13 de noviembre de 1985, que consideró la colegiación obligatoria de los periodistas incompatible con el artículo 13 de la Convención. El carácter dual implica “por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”. (Párrafo 30)

En su sentencia del caso *Herrera Ulloa y La Nación vs. Costa Rica*, del 2 de julio del 2004, la Corte Interamericana dispuso que la libertad de expresión comprende “también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”. (Párr. 109)

Todo lo anterior demuestra cómo, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el tema del conocimiento de la información, que lleva implícito el acceso a esta, sobre todo si es de interés público, ha estado ligado al desarrollo de la jurisprudencia sobre libertad de expresión desde el primer asunto sobre la materia conocido por la Corte. Pero la sentencia en que la Corte ha sido más clara en su defensa del derecho del público a tener acceso a la información en poder del Estado, fue la del caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, del 19 de septiembre de 2006:

“[...] el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla [...]. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado...” (Párr. 77)

En esa misma sentencia, la Corte destacó el “consenso regional de los Estados que integran la [...] OEA”, reflejado en una serie de documentos que respaldan, políticamente, la necesidad de acceso a la información en poder del Estado. (Párr. 78). Entre ellos están la Carta democrática interamericana, del 11 de setiembre de 2001, y diversas resoluciones de Asambleas Generales de la OEA. La Corte también consideró “[...] de especial relevancia que a nivel mundial, muchos países han adoptado normativa dirigida a proteger y regular el derecho de acceder a la información bajo el control del Estado”. (Párr. 82)

El estándar básico para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es que la transparencia y publicidad en la función administrativa debe ser el principio; el secreto o reserva, la excepción. Además, esas excepciones deben ser las

mínimas posibles y establecerse con base en legislación. Con distintos matices, este concepto es el que prevalece en la mayoría de las leyes sobre la materia. Entre los países americanos que han adoptado legislación específica de acceso a la información pública están Estados Unidos (el pionero, en 1964), Canadá, México, Honduras, Nicaragua, Panamá, Ecuador y Perú.

Que Costa Rica, a pesar de su sólida tradición democrática, aún no haya emitido una legislación general de este tipo, refleja la falta crónica de sensibilidad de los diputados, gobernantes y otros sectores políticos hacia la libertad de expresión. Esta actitud también se pone de manifiesto con la negativa de hecho –acompañada, curiosamente, de manifiestas expresiones de apoyo– a adoptar una serie de reformas que mejoren las garantías de todos los ciudadanos para expresarse con libertad sin temor a querellas injustificadas.

En el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (Iplex), consideramos que ambas decisiones legislativas son tareas impostergables para consolidar la libertad de expresión, un vigoroso régimen de opinión pública y, por ende, la democracia del país. Por esto, hemos realizado constantes esfuerzos por lograr apoyo de los diputados, partidos y gobiernos para ambas iniciativas. Hasta ahora han resultado infructuosos.

En tal contexto, el libro del Dr. Jorge Córdoba Ortega, catedrático de la Universidad de Costa Rica, es un aporte esencial a la libertad de expresión, sobre todo en su dimensión social, que es la más vinculada al derecho de acceso a la información pública. En ausencia de una ley general, esta obra nos permite conocer cuál es el estado de situación del país en la materia, reflejado en múltiples disposiciones de diversa índole.

A partir de las garantías reconocidas por nuestra constitución y por la normativa internacional más relevante, el Dr. Córdoba realiza un detallado recorrido por las normas sobre acceso a la información pública contenidas en leyes y reglamentos sobre otras materias. También analiza la lúcida jurisprudencia de la Sala Constitucional en el tema, documenta distintos proyectos de ley que se han presentado en la Asamblea Legislativa, y resume los criterios de la Procuraduría General de la República. De este modo, nos presenta un ordenado “estado del arte”, del que se pueden sacar tres conclusiones:

Primera, como en tantos otros ámbitos legales e institucionales del país, las normas y criterios sobre acceso a la información pública son dispersos y carecen de congruencia.

Segunda, así como en algunas leyes y disposiciones se facilita el ejercicio de este derecho, en otras se le vulnera sin justificación alguna.

Tercera, la Sala Constitucional ha sido, hasta ahora, el gran espolón de proa en el desarrollo de principios verdaderamente abiertos y liberales en la materia. Casi bastaría recopilarlos sistemáticamente para tener, sin mayor esfuerzo adicional, el articulado de una buena ley de acceso a la información pública en Costa Rica.

Para el Iplex es un motivo de complacencia y orgullo que el trabajo del Dr. Córdoba sirva para inaugurar la colección Libros del Iplex. En ella, esperamos publicar obras vinculadas con los ámbitos de interés y competencia de nuestra organización, entre los cuales la libertad de expresión y el acceso a la información pública son los más relevantes.

El libro está complementado por una investigación de campo de la Msc. Carolina Carazo Barrantes, actual directora de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Universidad de Costa Rica, sobre las prácticas administrativas de acceso a la información seguidas por una serie de instituciones públicas del país en 2006. Con ella inauguramos la colección Cuadernos de Iplex, destinada a trabajos más puntuales.

Ambas publicaciones han sido posibles por la generosidad de sus autores, quienes han trabajado con rigor de manera totalmente voluntaria. También son producto de un aporte económico de la Unesco y, por supuesto, del compromiso y entrega de nuestros afiliados. A todos ellos, el agradecimiento del Iplex.

Estoy seguro de que este libro, así como la investigación de campo, además de divulgar conocimientos de gran relevancia, se constituirán en aliados para que el país pueda avanzar en un ámbito de tanta importancia democrática como es la libertad de expresión.

EDUARDO ULIBARRI BILBAO, PRESIDENTE
INSTITUTO DE PRENSA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

PREÁMBULO

El acceso real a la información en poder del Estado es uno de los requisitos fundamentales para que funcione cualquier democracia y uno de los pilares de la rendición de cuentas. El Estado tiene el deber de informar a los ciudadanos y estos últimos también tienen el derecho de obtener la información en poder del Estado. De esta forma, este derecho se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana que hace más transparente la función pública y que asegura una ciudadanía más participativa, con un mayor control sobre sus derechos políticos.

Esta tarea de fortalecer las garantías fundamentales en nuestros Estados democráticos y de derecho no ha tenido en la práctica la recepción que se quisiera, en especial, cuando se analiza y evalúan diariamente las distintas actuaciones de las administraciones públicas que conforman el Estado costarricense. Por ello, el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (Iplex) ha realizado esfuerzos para plantear a través de diversos medios de comunicación y documentos, las características y principales elementos de este derecho y aquellos relacionados con él, en los ámbitos legislativo, doctrinal y jurisprudencial.

Para coadyuvar en esta labor del Instituto, nos hemos dedicado a estudiar la situación jurídica actual del derecho de acceso a la información en Costa Rica, retomando estudios previos que el suscrito ha venido realizando sobre el tema desde hace más de diez años. Para abordar esta materia, ha sido necesario incorporar en el estudio una diversidad de ámbitos, a saber: marco constitucional, sustento legal y reglamentario, normativa internacional aprobada por Costa Rica, proyectos de ley y su estado actual, opiniones jurídicas y dictámenes de la Procuraduría General de la República, y jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, entre otros. Desde todos estos niveles se han producido normas o principios que inciden en el ejercicio del derecho a la información en poder del Estado.

Tomando en cuenta lo manifestado, es necesario indicar que el derecho de acceso a la información pública se constituye en un tema diario en la relación entre los administrados y las instituciones públicas. Hasta ahora, y a pesar de los esfuerzos en ese sentido, no se han delineado tan claramente tendencias doctrinales, legislativas ni jurisprudenciales, como aspiramos quienes estudiamos el tema desde hace varios años. En cambio, sí es

claro que nos enfrentamos a una materia muy cambiante y en constante evolución, pero definitivamente muy casuística. Su resultado depende del análisis y de la interacción de los diferentes operadores jurídicos, situación que se presenta en el caso costarricense porque no se cuenta con una ley marco que consolide y regule este derecho en consonancia con los derechos ciudadanos, pues su regulación está dispersa en variedad de leyes y normativa general.

La Constitución Política de la República de Costa Rica establece una serie de normas que se vinculan directamente con el derecho de acceso a la información, dando un sustento constitucional de gran relevancia a este derecho fundamental y que ha sido desarrollado en forma amplia y continua por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En el contenido del estudio abordaremos en forma más específica diversos artículos; entre ellos, los artículos 30, referente al libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, y 27, relativo al derecho de petición de que gozan los constitucionales que se refieren a este tema. Del mismo modo, haremos mención de otros artículos que contienen normas y principios relacionados con este derecho, como la libertad de expresión, el derecho a la intimidad, el principio democrático, el principio de legalidad, el principio de libertad y los derechos de los consumidores y usuarios a información veraz, entre otros.

En este marco jurídico resaltamos, además, la diversa legislación sobre el tema, entre las cuales podemos citar, como las principales leyes, las siguientes:

- **Ley del Sistema Nacional de Archivos**, que garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones públicas, incluidos algunos de los límites que se presentan en materia de acceso, como lo es el secreto de Estado.

- **Ley General de Policía**, que hace referencia a los documentos confidenciales y secretos de Estado.

- **Ley General de la Administración Pública**, que establece disposiciones relativas al acceso al expediente y sus piezas en materia del procedimiento administrativo. Además, se establecen una serie de principios que son esenciales en el funcionamiento

de la organización administrativa y sus funcionarios. Se cita además el concepto de información confidencial.

- **Código Penal de Costa Rica**, que establece tipos penales dirigidos a los delitos contra la seguridad de la Nación.

- **Ley de la Jurisdicción Constitucional**, en la cual encontramos el recurso de amparo por violación del derecho de petición, el cual se vincula directamente con el deber de las Administraciones Públicas de responder las peticiones de los ciudadanos en forma pronta.

Además, hacemos mención de otra serie de leyes que regulan en sus disposiciones temas relativos al acceso a la información, a la transparencia administrativa, a la rendición de cuentas y al derecho a la intimidad. Estas son: la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; el Código de Normas y Procedimientos Tributarios; la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos; la Ley Orgánica del Banco Central; la Ley General de Control Interno; Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social; la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor; Ley del Sistema de Estadística Nacional; la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública; y la Ley de Migración y Extranjería, entre otras. Complementan estas leyes una serie de convenios y tratados internacionales suscritos y aprobados por Costa Rica en la materia, así como la enumeración y comentario de reglamentos que desarrollan este derecho.

En este contexto y procurando introducirnos más en la esencia del acceso a la información pública, exponemos un breve resumen de los principios que lo distinguen y que derivan del mismo marco jurídico que desarrollamos en este estudio.

a. Principio de legalidad. Este es fundamental en el marco jurídico costarricense y lo encontramos regulado en el artículo 11 de la Constitución Política. Su importancia en el tema radica en 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 cual beneficia la certeza y seguridad jurídica que deben prevalecer en sus relaciones con los ciudadanos. Del mismo modo, el párrafo

segundo de este artículo 11 hace referencia a la rendición de cuentas, situación que responde a las nuevas tendencias legislativas en materia de transparencia en las actuaciones de las administraciones públicas y de sus funcionarios.

- b.** Principio de transparencia administrativa. Este principio es desarrollado en Europa desde hace varios años y lo encontramos ya en muchas instituciones de la misma Unión Europea. La transparencia va dirigida básicamente a que toda actuación de las administraciones públicas debe ser de conocimiento de los ciudadanos porque estos son parte activa en la fiscalización y control de las autoridades que detentan el poder público. Lo encontramos igualmente regulado en la Constitución Política en su párrafo segundo del artículo 11. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en los votos 136-03 y 2120-03 ha manifestado sobre este principio lo siguiente: “En el marco del Estado social y democrático de derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del derecho público –entes públicos– están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados (...)”¹.
- c.** Principio de igualdad. Se constituye en un principio esencial en las relaciones existentes entre la Administración y los administrados, pues procura garantizar que todos los

¹Véase sobre este principio: Córdoba Ortega, Jorge. “Principios que rigen el derecho de acceso a la información pública en Costa Rica”. *Revista Iustitia*. N° 199-200, San José, julio-agosto, 2003; Cerillo, Agustí. *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*. Valencia, Tirant Lo Blanc, 1998; González Alonso, Luis Norberto. *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*. Salamanca, Editorial Colex, 2002; Jegouzo, Ives. “El derecho de transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos”. En: “El Derecho Administrativo en Francia: tendencias actuales”. *Revista de Documentación Administrativa*, N° 239, julio-setiembre de 1994; Jinesta Lobo, Ernesto. *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*. San José, Editorial Juricentro, 2006.

ciudadanos por igual tienen garantías de acceso a la información de relevancia pública. Este lo encontramos regulado en el artículo 33 constitucional e indica que todos los ciudadanos somos iguales ante la ley. En razón de lo anterior, la igualdad deberá presentarse en iguales condiciones para los ciudadanos.

- d.** Principio de publicidad. Al igual que los anteriores, la publicidad se constituye en un pilar no solo de este derecho de acceso a la información pública, sino en un pilar de la democracia costarricense. Se vincula con el artículo 129 constitucional, que señala que todas las leyes para que surtan los efectos jurídicos correspondientes deben ser publicadas. En el caso de la publicidad, vamos a encontrar diversidad de leyes que se refieren a la publicidad de los documentos y actuaciones de los funcionarios, aspecto que analizaremos más específicamente en esta obra.
- e.** Principio democrático. Es propio de los regímenes donde prevalece la democracia como sistema de gobierno y de administración de lo público. En el caso costarricense, se encuentra desde el mismo artículo 1, que señala: “Costa Rica es una República democrática, libre e independiente”. Este se ve complementado con el artículo 9 constitucional de reciente modificación que dice: “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 (...)” Como observamos, en este contexto, se debe dar el ejercicio y respeto del derecho de acceso a la información pública.
- f.** Principio de libertad de dirigirse a los órganos públicos. Este principio no es propio del derecho de acceso a la información pública, sino más bien del derecho de petición. Pese a ello, lo citamos por la existencia de un vínculo intrínseco que se presenta en el ejercicio de ambos derechos. Así, la Sala Constitucional ha señalado que consiste en que el funcionario en su labor debe estar sujeto a la ley (principio de legalidad) pero a la vez la Administración Pública no puede coartar la libertad que tienen los ciudadanos o gobernados

de dirigirse a los órganos públicos a peticionar. Tiene su sustento constitucional en el artículo 27, relacionado con el 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

A estos principios debemos agregar los de razonabilidad y proporcionalidad, debido proceso y seguridad jurídica, que han sido desarrollados por la Sala Constitucional. Todos estos principios que hemos mencionado tienen origen constitucional y así lo hemos demostrado con la cita de las normas de la Constitución Política de la República de Costa Rica que lo insertan en su contenido. Ahora bien, estos también tienen su desarrollo a nivel de convenciones o tratados internacionales, así como en diversas leyes y reglamentos que conforman el marco jurídico que da sustento al derecho de acceso a la información pública y que serán objeto de este estudio.

Conforme a lo planteado en este marco jurídico, plantearemos algunas observaciones que nos podrían servir de parámetro (hipótesis) y análisis cuando nos enfrenemos a la lectura de esta obra.

Reconocimiento como derecho fundamental. El derecho de acceso a la información pública se constituye en un derecho fundamental reconocido en nuestro marco constitucional en forma expresa, pero en el ámbito legislativo su tratamiento es muy disperso y carecemos de una ley marco que lo consolide y regule.

Tendencia legislativa y normativa. En el ámbito legislativo se ha dado un desarrollo de este derecho en forma asistémica y desordenada. Encontramos diversas disposiciones en innumerables leyes que quieren regular en forma particular el acceso a la información pública. Igualmente, en este contexto, tampoco hay ley marco que lo regule. Quedan además otros temas sin una regulación más amplia a nivel legislativo: el derecho de petición; el recurso de habeas data; la creación de una agencia de protección de datos; la definición y determinación de los conceptos de secreto, secreto de Estado, información confidencial, entre otros.

En la obra se verá toda una serie de leyes que regulan, en aspectos muy específicos, la materia del derecho de acceso a la información pública, aunque nuestro ordenamiento jurídico carece de una ley marco que regule todos los aspectos que son considerados en el ejercicio y protección de tal derecho. Del mismo

modo, presentamos una lista de proyectos de ley que pretenden regular este derecho de acceso a la información pública en forma más completa.

En el ámbito reglamentario, vemos una tendencia de regular la materia en forma detallada, aspecto que –en nuestro criterio– podría ir más bien cerrando el ámbito de protección que requiere este derecho; esto será objeto de análisis. Como ejemplo reciente, debemos mencionar la publicación de un reglamento que regula el funcionamiento del Tribunal Administrativo Ambiental en materia de acceso a los expedientes administrativos. Este reglamento interpreta las disposiciones de la Ley General de Administración Pública, lo cual presenta mayores problemas a los ciudadanos para la revisión de la materia ambiental, tema sensible que incumbe a todos en razón de su interés público. Esto ha sido objeto de observación y discusión por Eduardo Ulibarri, presidente del Iplex.

Tendencia jurisprudencial. Encontramos un importante desarrollo del derecho de acceso a la información pública por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia desde sus inicios, que responde más bien a una evolución casuística y derivada del ejercicio pretoriano de nuestros jueces constitucionales como intérpretes de la Constitución Política y defensores de los derechos fundamentales.

La jurisprudencia reconoce que existe un derecho a información en asuntos que son evidentemente de interés público (Voto N° 2670-95). El derecho a la información, al igual que la función de policía del Estado, tiene su límite en la vida privada de los ciudadanos, y los interrelacionados derechos fundamentales del honor y prestigio y de la imagen. (1026-94). El principio general es el derecho de acceso que tienen todos los ciudadanos en materia de información pública, aun cuando la solicitud de información versa sobre materia compleja que requiere de un análisis y demanda razonablemente la dedicación de un funcionario para que se pueda brindar. El anterior criterio se deriva de toda una serie de recursos que han sido declarados con lugar en materia de pensiones, donde la inexistencia de una contestación o respuesta por parte del órgano público competente no se puede fundamentar en la insuficiencia de personal (Voto N° 551-96). En materia de expedientes administrativos, tienen acceso las partes interesadas en razón del tipo de información que se maneja, que incumbe únicamente a los legitimados en dicho procedimiento,

donde prevalece un interés directo de la recurrente (Voto N° 867-96). Pese a esto se establece en la actualidad una serie de requerimientos en el ámbito reglamentario que podrían ir en contra de esta resolución. Toda solicitud directa (de información) debe ser atendida en la misma forma y no se puede remitir a la parte interesada a la respuesta o informe que se haya elaborado para otro asunto, aunque contenga aspectos similares. (Voto N° 921-96)

Ahora bien, pese a lo señalado en el voto sobre expedientes administrativos, encontramos otra sentencia de la Sala Constitucional que señala que es perfectamente posible dar información de un expediente personal de los servidores de una institución, así se solicite, siempre y cuando tal información no implique invadir la vida privada del funcionario a que pertenece el expediente en cuestión (Voto N° 1679-96). El no brindar la información en el plazo correspondiente, implica un incumplimiento de la Administración y el quebranto de este derecho. (Voto N° 1836-96). Es importante indicar que ya en el 2002, surge otro voto de gran interés y que deviene de informes estatales sobre la situación económica del Estado costarricense. Así, la Sala Constitucional ha indicado al respecto: “Por el contrario, si la información en él contenida se refiere a un estudio que se hizo por un organismo internacional, externo a Costa Rica, en el que no ha participado ningún órgano del Estado costarricense, sobre el estado económico del país, y en el mismo se pueden desvelar situaciones de relevancia nacional, pareciera que no existe duda alguna en cuanto a que ese informe debe ser de conocimiento público por cuanto trata aspectos que afectan a la colectividad nacional en general y por ende, los ciudadanos tienen todo el derecho de conocer la situación real del país (...)” (Voto N° 03074-2002). Lo relevante de esta resolución es que responde al acceso a información que solicitó una periodista, quien debió acudir a instancias jurisdiccionales para obtenerla. También lo hemos visto en materia de pensiones.

En cuanto a la tendencia jurisprudencial, debemos citar al magistrado Jinesta Lobo, quien en sus textos –básicamente a partir de los votos N° 136-03 y N° 2120-03– señala que la jurisprudencia de la Sala Constitucional (con una nueva integración desde el 2003), ha potenciado, revolucionado y redimensionado en todos sus perfiles el derecho de acceso a la información administrativa y, por consiguiente, la obligación de ser transparentes que tienen las administraciones públicas y las organizaciones

privadas de claro interés público. Esto lo analizaremos más adelante, pues consideramos que el derecho de acceso a la información se viene desarrollando desde los inicios de funcionamiento de la Sala Constitucional y, aunque concordamos en que ha tenido una evolución importante a partir de dichos votos, estos no han sido los únicos; así lo veremos en el presente estudio.

Tendremos mucho que observar y analizar de la jurisprudencia costarricense en esta materia. Para ello, el lector tendrá que introducirse en la revisión del libro para que deduzca sus propias conclusiones. Quiero adelantar en este punto que la inexistencia de una ley marco mantiene una tendencia jurisprudencial muy casuística, en la que el tratamiento de los elementos esenciales de este derecho son revisados en cada caso concreto, sin lograr una aplicación uniforme y sistemática. Más bien se da una evolución pretoriana de ese derecho, que depende de la interpretación de los jueces constitucionales y de la conformación misma de la Sala Constitucional.

Es evidente que nuestra propuesta es mostrar al ciudadano y al operador jurídico el contexto al cual nos enfrentamos en el ejercicio de este derecho, teniendo presente la necesidad de que exista una ley marco que regule el derecho de acceso a la información pública y el acceso a los departamentos administrativos, en donde el ciudadano tenga claro a qué se enfrenta y cuáles son sus derechos frente a las administraciones públicas.

Esperamos que este preámbulo sea una motivación para el estudio de esta obra que, más que un compendio legal, constituye una herramienta para afrontar las diversas circunstancias que se presentan frente a los poderes públicos.

J.C.O.

I.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA²

²El presente estudio retoma, como punto de partida, los siguientes textos: Córdoba Ortega, Jorge. *La Legislación costarricense y el derecho de acceso a la información pública. Un estudio actual*. San José, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, primera edición, 2004; Córdoba Ortega, Jorge. “Marco jurídico del derecho de acceso a la información pública en Costa Rica”. En: *Revista Electrónica* N° 10. Madrid. Foro Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, 2005.

El derecho de acceso a la información pública es en la actualidad uno de los derechos fundamentales de mayor desarrollo a nivel de la legislación, doctrina y jurisprudencia comparada, en especial porque observamos una preocupación evidente por abrir las ventanas de la democracia participativa y posibilitar mayores alternativas al ciudadano en su lucha diaria frente al secreto y la confidencialidad en las administraciones públicas.

Para desarrollar el tema del derecho de acceso a la información en Costa Rica, debemos fundamentarnos, en un primer momento, en la Constitución Política, que recobró vitalidad con la creación de la Sala Constitucional³, la cual la ha transformado en una normativa viva, de protección inmediata, tomando dicho texto fuerza y notoriedad.

En primer término, el artículo 9 constitucional, que fue reformado recientemente, desarrolla el tema de la organización del Estado costarricense y sus principios: “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 (...)”. De esta norma derivan una serie de elementos propios de nuestro Estado democrático de derecho, entre los que sobresalen el principio de participación y el principio democrático. Sobre este último, el artículo 1º constitucional indica que “Costa Rica es un República democrática, libre e independiente”.

Tomando en consideración las disposiciones anteriores, debemos mencionar el artículo 11 constitucional –ya citado–, que hace referencia al principio de legalidad, esencial en nuestro ordenamiento jurídico; sobre todo, si nos referimos a la

³La creación de la sala se dio a partir de 1989 con la reforma al artículo 10 de la Constitución Política que dice: “Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley. Le corresponderá además: a) Dirimir los conflictos de competencia entre los dos Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley. b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley”. Además debemos considerar el artículo 48 constitucional y la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

actuación de la Administración Pública. Además, se constituye en el fundamento del principio de transparencia administrativa y rendición de cuentas.

Como aspecto medular de la normativa relativa al derecho de acceso a la información, el artículo 30 de la Constitución Política da consistencia jurídica a este derecho, pues asegura:

“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.”

Asimismo, deben citarse los artículos 24 (derecho a la intimidad), 27 (derecho de petición y pronta respuesta), 28 (principio de libertad y autonomía), 29 (libertad de expresión), 33 (principio de igualdad), el 41 (principio de justicia) y el 46 (derechos de los consumidores y usuarios a recibir información adecuada y veraz en materia de protección al consumidor) de la Carta Magna costarricense⁴, que tienen relación directa con la disposición en estudio. Este conglomerado de normas constituye una base importante para la defensa de las garantías y derechos de los administrados.

Por otra parte, desde su creación, la Sala Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente el contenido esencial de muchos de los derechos fundamentales que encontramos regulados en la Carta Magna. En particular, nos interesa resaltar el derecho de acceso a la información pública. Es importante indicar que del análisis realizado de las sentencias, se desprende que

⁴“Artículo 24. 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. 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 28. 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 41. 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 hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.”

la Sala relacionó intrínsecamente desde un inicio los derechos de acceso a los departamentos administrativos para informarse (acceso a la información), el derecho de petición y el derecho de acceso a la justicia administrativa –responsabilidad–. Sobre esto se han planteado diversidad de criterios que no entraremos a analizar pues no es objeto de este estudio, pero sí debemos resaltar que la instancia constitucional ha evolucionado en la interpretación de estos derechos, reconociendo plenamente su relación, pero a la vez, su autonomía y características propias.

Al igual que en el derecho comparado, en Costa Rica, el derecho de información está íntimamente ligado a la comunicación por los medios de prensa, de ahí, que sea necesario relacionarlo con el artículo 29, que indica:

“Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que comentan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca.”

Debemos complementar la normativa constitucional citada anteriormente con el artículo 33 (principio de igualdad y de no discriminación), que se constituye en principio esencial en la aplicación y ejecución de los derechos fundamentales, del cual ya hemos hecho referencia en el preámbulo de esta obra.

Se puede añadir, en cuanto al acceso a la información, que el artículo 121 inciso 23) les otorga a las Comisiones Especiales de Investigación⁵ potestades en esta materia, al indicar expresamente que podrán: “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

⁵“Son órganos de carácter político –no judicial– cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares. Las Comisiones no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico –aún cuando su función va encaminada a formar y alimentar a la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informar al Plenario sobre el resultado de la investigación, para que la Asamblea Legislativa pueda cumplir con la función de control política y social, no jurídico ni jurisdiccional, que la propia Constitución encomienda (...).” Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 06663-99, de las 12:36 horas del 27 de agosto de 1999.

que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante si a cualquier persona, con el objeto de interrogarla (...)

Asimismo, en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (parámetro de constitucionalidad), encontramos diversas normas que se refieren a principios y normas relacionadas con el acceso a la información, a la transparencia y a la publicidad. Tenemos los siguientes artículos: 61 (publicidad de sesiones y acceso a documentos), 75 (publicidad de las sesiones), 83 (publicación de dictámenes en el diario oficial), 111 (solicitud de informes a las instituciones del Estado), 116 (publicación de documentos con el proyecto), 121 (publicación e inclusión de proyectos en el orden del día) y 211 (publicación y consulta de gastos).

Podríamos afirmar que esta normativa se constituye en un marco constitucional básico que le da sustento al derecho de acceso a la información en el ordenamiento jurídico costarricense, el cual nos servirá de guía para analizar la legislación que abordaremos en este libro.

II.

LA LEGISLACIÓN SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En este apartado expondremos las distintas leyes que regulan el tema del derecho de acceso a la información pública, partiendo del presupuesto de que nos enfrentamos a una normativa que se encuentra muy dispersa en nuestro ordenamiento jurídico, la cual carece de una ley marco que la regule. En este sentido, nos abocaremos a detallar cada una de las diferentes leyes de Costa Rica que incluyen en su contenido normas relativas al derecho de acceso a la información pública o administrativa.

Se debe aclarar que esta tendencia de incluir normativa que garantice el derecho de acceso a la información es reciente en los ordenamientos jurídicos de distintos países (como México, Nicaragua y Panamá, entre otros) y esto no excluye a Costa Rica. Además, después de varios estudios que hemos realizado, es evidente 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.

El estudio dará mayor énfasis al acceso a la información de naturaleza pública, pese a ello, encontraremos citada alguna legislación relativa al acceso a la información de naturaleza privada, que del mismo modo, constituye parte de la base jurídica de este derecho fundamental. Otras referencias propias de esta temática nos obligan a citar asuntos que versan sobre materias relativas a los 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. Además, agregamos la legislación más reciente en la materia, que se constituye en un parámetro que recoge aspectos propios de la doctrina moderna sobre el tema.

a. Ley del Sistema Nacional de Archivos (N° 7202 de 24 de octubre de 1990)

Esta normativa crea un Sistema Nacional de Archivos, el cual estará compuesto por todos los archivos públicos de Costa Rica y por aquellos privados o particulares que se integren a dicho sistema. En este sentido, se regula el funcionamiento de

los órganos del sistema que nace y, además, involucra 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 cuales podemos mencionar: 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 y otros documentos y soportes tecnológicos.

Nos interesa mencionar, en relación con el tema, el artículo 10 de esta ley: “Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones a las que se refiere el artículo 2° 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”. (El subrayado es nuestro).

Esta disposición hace especial mención tanto al derecho de acceso a la información, como al secreto de Estado. En cuanto a los documentos que hayan sido declarados secretos de Estado, pierden dicha categorización cuando transcurran 30 años de haber sido producidos, siempre que su utilización no irrespete otras garantías fundamentales. Consideramos que el plazo que se establece para la pérdida de confidencialidad de los documentos declarados con esa característica es muy extensa. Pese a ello, vemos positivo que esos documentos sean accesibles después de que expira dicho plazo, en razón de la transparencia que debe regir en el funcionamiento público.

Por su parte, destaca el artículo 23 inciso i), el cual establece que la Dirección General del Archivo Nacional deberá suministrar al usuario la información solicitada, excepto en aquellos casos en que el documento sea de acceso restringido.

b. Ley General de Policía (N° 7410 de 26 de mayo de 1994)

Esta normativa fue aprobada con el fin de 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. En lo que interesa para el caso, el artículo 16 de esta ley 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”. Lo interesante de esta norma es que otorga la potestad al Presidente de la República para declarar secreto de Estado un documento o informe en materia de seguridad del Estado.

Si tal disposición no se hubiera limitado únicamente a todos los informes y documentos internos de la Dirección de Seguridad, se podría haber constituido en una base jurídica general para declarar secreto de Estado todos aquellos asuntos, hechos, documentos o informes relacionados con la seguridad del Estado (interna o externa). Por eso se puede asegurar que no existe ley marco alguna cuyo contenido brinde sustento legal al Poder Ejecutivo para determinar qué casos concretos pueden considerarse secreto de Estado.

c. Ley General de la Administración Pública (N° 6227 de 2 de mayo de 1978)

La Ley General previó en el Capítulo Sexto, “Del Acceso al Expediente y sus piezas”, la respectiva regulación sobre los documentos que forman parte de los despachos administrativos. 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...”

En ese sentido, señala el **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”. (El destacado es nuestro).

Por su parte, el **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 establece: “Las partes tendrán derecho a conocer el expediente con las limitaciones de esta ley...”.

Como se observa, la Ley General de la Administración Pública hace referencia al secreto de Estado como limitación al acceso al expediente y sus piezas, en la vía administrativa. Por eso señalamos nuevamente que el contenido específico del secreto de Estado no es definido por la norma, sino que el operador jurídico y la aplicación de la norma al caso concreto definirían sus alcances. Estamos, pues, ante un concepto jurídico indeterminado.

Del mismo modo, debemos mencionar los artículos 111 (concepto de servidor público), 113 (interés público) y 114 (servicio a favor de los administrados), que rigen esta materia. En este sentido, citamos literalmente los artículos 113 y 114 de esta ley para que nos ilustren sobre el ámbito de actuación de sus funcionarios:

“Artículo 113.

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.

2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.
3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.

Artículo 114.

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.
2. Sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, considérase, en especial, irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados.”

d. Código Penal de Costa Rica (Ley N° 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas)

Los artículos 286 y 287 del Código Penal vigente establecen, en el Título XI (Delitos contra la seguridad de la Nación), lo siguiente:

“**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. (Así modificada la numeración de este artículo por el numeral 185, inciso a), de Ley N° 7732 del 17 de diciembre de 1997, que lo traspasó del 284 al 286).

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. (Así modificada la numeración de

este artículo por el numeral 185, inciso a), de Ley N° 7732 del 17 de diciembre de 1997, que lo traspasó del 285 al 287”.

En la actualidad, la Asamblea Legislativa de Costa Rica tiene en conocimiento el Expediente N° 11871, destinado a la reforma general del Código Penal. De esta iniciativa, debemos hacer mención del Título XV “Delitos contra la Seguridad de la Nación”; Capítulo II “Delitos que comprometen la paz y la dignidad de la Nación”, artículo 366 referido a la Revelación de Secretos que dice: “Quien revele secretos políticos o de seguridad concernientes a los medios de defensa o a las relaciones exteriores de la Nación, será sancionado con pena de prisión de uno a seis años.”⁶ . En este sentido, el texto del artículo propuesto no sufre modificaciones con respecto al texto vigente.

Sobre esta materia debemos de indicar que el Código Penal español⁷ , aprobado en 1995, establece algunas normas relativas a la revelación de secretos o informaciones por parte de los funcionarios públicos. De esta forma, se desarrollan temas como los siguientes: delitos contra la Administración Pública; infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos; delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado, y relativos a la defensa nacional; delitos de traición (el español que, con el propósito de favorecer a una potencia extranjera, asociación u organización internacional, se procure falsear, inutilizar o revele información clasificada como reservada o secreta, susceptible de perjudicar la seguridad nacional o la defensa nacional, será castigado, como traidor, con la pena de prisión de seis a doce años); delitos relativos a la defensa nacional (el que, sin propósito de favorecer a una potencia extranjera, se procure, revelar, falsear o inutilizar información legalmente calificada como reservada o secreta, relacionada con la seguridad nacional o la defensa nacional); o el que descubriere, violare, revelare, sustrajere o utilizare informa-

⁶Expediente N° 11871. Proyecto de Ley de Reformas al Código Penal. Texto con mociones aprobadas mediante tres informes vía artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos. 12 de noviembre del 2004. A la fecha, octubre del 2006, la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos entrará a conocer en los próximos días el cuarto informe de mociones 137. El proyecto ingresó al orden del día del Plenario Legislativo el 27 de abril del 2006.

⁷Código Penal. Texto íntegro de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que aprueba el nuevo Código Penal español.

ción legalmente calificada como reservada o secreta relacionada con la energía nuclear.

De la normativa española citada se desprende la importancia que se le da a la revelación de secretos o información calificada en dicho país. La legislación costarricense incluye actualmente una norma relacionada con dicho tema, la cual es muy restrictiva y debería ser ampliada, tomando en consideración las conductas que encontramos en la legislación española, sobre todo cuando estamos frente a secretos o información que compromete la seguridad de la Nación y las relaciones internacionales. Lo anterior constituye un parámetro de interés que debe ser tomado en cuenta al desarrollarse y deslindar el contenido esencial del secreto de Estado, extendiéndolo a todos aquellos documentos, hechos o información cuyo carácter debe ser confidencial.

e. Código Procesal Penal (Ley N° 7594 de 10 de abril de 1996)

La normativa procesal penal establece actualmente, en su artículo 206, una referencia directa sobre el deber de abstención que se tiene sobre diversos hechos que son de naturaleza secreta, entre ellos aquellos relacionados con el Estado. En forma literal, esa disposición señala:

“Deber de abstención. Deberán abstenerse de declarar sobre los hechos secretos que hayan llegado a su conocimiento en razón del propio estado, oficio o profesión, los ministros religiosos, abogados y notarios, médicos, psicólogos, farmacéuticos, enfermeros y demás auxiliares de las ciencias médicas, así como los funcionarios públicos sobre secretos de Estado...”.

Esta norma desarrolla el deber de abstención que tienen los funcionarios públicos sobre el secreto de Estado, sin hacer mención del contenido propio de este concepto. Este precepto de orden procesal penal, constituye un parámetro importante para la protección de este tipo de secreto.

f. Ley de la Jurisdicción Constitucional (N° 7135 de 11 de octubre de 1989)

En esta materia debemos citar el artículo 32, que se refiere al derecho de petición de los administrados frente a la Administración y la posibilidad de interponer el recurso de amparo si no se tiene respuesta en el plazo de diez días. Dice la norma:

“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.”

g. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131 de 18 de setiembre del 2001)

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, en su artículo 110, establece los supuestos o hechos generadores de responsabilidad administrativa; señala, en lo que interesa:

“**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.”

Como observamos, esta norma tiene efectos de gran trascendencia, pues responsabiliza a aquellos funcionarios públicos que suministran información confidencial a terceros o la emplean en su propio beneficio. Podríamos decir que aquí estamos frente a una especie de “tráfico de influencias” o de uso inadecuado de la información para fines particulares, que serían sancionados conforme a dicha norma.

h. Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Ley N° 4755 de 29 de abril de 1971 y sus reformas)

Este es uno de los supuestos del derecho de acceso a la información de naturaleza privada, regulado específicamente en

el artículo 24 constitucional. Interesa citar esta disposición en razón de la responsabilidad y deberes de información de los funcionarios públicos.

Particularmente, el artículo 117, relativo al carácter confidencial de las informaciones, señala:

“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 (...)”.

En la presentación de esta normativa, se debe mencionar la Ley de Justicia Tributaria, N° 7535, que viene a complementar en términos generales lo establecido en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios; además, modifica algunas de sus disposiciones. A propósito de esto, nos interesa referirnos al artículo 94 del Código, que fue reformado por la Ley de Justicia Tributaria y que establece en cuanto al acceso desautorizado a la información una sanción con prisión de uno a tres años, a quien por cualquier medio tecnológico, acceda a los sistemas de información o bases de datos de la Administración Tributaria sin la autorización correspondiente.

i. Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos (N° 8220 de 4 de marzo del 2002)

Esta ley tiene su origen en la defensa de los consumidores y usuarios de los servicios públicos. Tiene un objetivo muy importante y es centralizar la información de los particulares, estableciendo un procedimiento de coordinación interinstitucional. Su artículo primero establece:

“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”.

Esta normativa plantea y recoge una preocupación importante en cuanto al acceso a la información de naturaleza pública, estableciendo dos de sus límites más reconocidos: la defensa del Estado y la seguridad nacional, que se constituyen por excelencia en obstáculos inexpugnables de la información administrativa.

Se incluye una norma específicamente referida a la obligación de informar sobre el trámite; así, el artículo 5 de la Ley dice:

“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 4° de esta Ley”.

j. Ley Orgánica del Banco Central (N° 7558 de 3 de noviembre de 1995 y sus reformas)

El artículo 14 de esta ley garantiza a los ciudadanos información relacionada con la situación económica del país y de su política económica. Al respecto señala: “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, entre otras: 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 las 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; además, establece los plazos de la publicación de cada asunto descrito.

Relacionado con este tema, en el 2002 la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo destinado a que el Banco Central brindara información sobre un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional. Considerando que estamos frente a información de relevancia pública, se obligó a la Administración a suministrar el contenido de dicho documento. En este sentido, el Voto N° 03074-2002 de la Sala Constitucional de las 15:24 horas del 2 de abril del 2002, señaló en lo que interesa:

“Por tal razón, en el caso concreto, la Sala estima que se ha lesionado el derecho a la información en vista de que el Banco Central de Costa Rica, como institución autónoma de derecho público, ha tenido conocimiento de un informe sobre Costa Rica que fue elaborado por un organismo internacional como lo es el Fondo Monetario Internacional, sin que en el mismo participara algún órgano del Estado costarricense y a pesar de que el resultado plasmado en ese informe, sin lugar a dudas, es de la más alta relevancia pública por cuanto afecta intereses de los costarricenses en su generalidad, el Presidente de ese Banco se ha negado a brindarlo a un medio de comunicación que como tal, es un intermediario entre la fuente informativa y la colectividad. Considera la Sala que ese informe objeto de este amparo, no puede tener una relevancia más pública de la que ya tiene y si ello es así, no se justificaría la negativa del recurrido a entregarlo a un medio de comunicación que, por su naturaleza, será adecuado para darlo a conocer a los costarricenses en su generalidad. En ese sentido, debe recordarse que los medios de comunicación son instrumentos al servicio de la opinión pública y como tales, se constituyen en nuestra sociedad en un mecanismo muy importante y conveniente no solo para el acceso a la información sino también para la formación de esa opinión pública.”

Como ya indicamos, este tipo de información es de naturaleza evidentemente pública y en este sentido, la Administración Pública no puede, so pretexto de confidencialidad, denegar su acceso.

k. Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 7739 de 6 de enero de 1998)

La tendencia legislativa es introducir una serie de disposiciones jurídicas que establezcan un marco jurídico mínimo para implementar el acceso a la información. No es la excepción la materia relativa al derecho de familia y sobre todo la dirigida a la niñez y la adolescencia. En este sentido, el artículo 77 de este código señala:

“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”.

Este es un supuesto interesante pues se garantiza a menores de edad el acceso a servicios públicos del Estado, cuyo contenido primordial es la información, la educación y el conocimiento, aspectos que son esenciales para el desarrollo de la sociedad.

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

Esta legislación establece controles al funcionamiento ordinario de la Administración Pública costarricense. Dentro de esta dinámica y marco jurídico, la Contraloría General de la República desempeña un papel primordial, pues constituye el punto de partida para la implementación de una normativa compleja y poco conocida dentro del quehacer institucional de la Administración.

Nos interesa hacer referencia a algunos de sus artículos, entre ellos, el relativo a los deberes del auditor interno, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, en razón de que esta disposición establece para estos el deber de guardar la confidencialidad del caso sobre la información a la que tengan acceso (artículo 32 inciso f). Asimismo, 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.

Ahora bien, entre las potestades de estos mismos funcionarios conforme al artículo 33 inciso a), de la Ley General de

Control Interno, tenemos: “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.” Es indudable que este acceso a información en manos de sujetos privados tiene su fundamento en el artículo 24 de la Carta Magna.

En cuanto a la Ley General de Control Interno, es importante indicar que las distintas entidades del Estado han venido a desarrollar reglamentariamente (en reglamentos autónomos y de servicio) aspectos específicos regulados en ella, situación que le presenta un panorama todavía más amplio a los ciudadanos. Esta normativa responde a las “Directrices Generales relativas al Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Auditorías Internas del Sector Público”, emitidas por la Contraloría General de la República.

m. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (N° 7428 de 26 de agosto de 1994 y sus reformas)

Sobre la garantía de acceso y disposición de información, en esta ley encontramos el artículo 13, que detalla 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, 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.” Agrega, además, que “para el cumplimiento de las anteriores atribuciones, sólo estarán investidos de autoridad los servidores de la Contraloría General de la República acreditados para ello.” Ante este tipo de gestión, 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.

Estamos frente a una norma cuyo fundamento constitucional está en el artículo 24 de la Carta Magna ya citado, en el cual se brindan potestades de acceso a cualquier tipo de información a funcionarios de la Contraloría General de la República.

Si nos trasladamos a la justificación de este tipo de potestades, debemos señalar que estamos ante un nuevo paradigma o gestión del servicio público, en el cual deben prevalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y en el que las funciones de policía de la Administración se extienden a otros tipos de funcionarios que no las tenían. En cuanto al aspecto sustantivo de esta norma, nos interesa resaltar la obligación de suministrar la información, piezas documentales o instrumentales a los funcionarios de la Contraloría encargados para esta labor. Es, como dijimos, una extensión del poder de policía y control de la Administración.

n. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (N° 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas)

Dentro del marco legal que estamos presentando, esta es una de las normativas más vetustas que incluyen dentro de su contenido aspectos relacionados con el derecho de acceso a la información. Pese a ello, con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, de 16 de febrero del 2000, se establecieron una serie de modificaciones, que actualizaron el contenido de algunas de sus normas. En este contexto, el artículo 54 se refiere a sujetos que pueden acceder a la información, así como al tipo de documentación que se puede tener a disposición.

Así, la norma indica que “cualquier persona podrá denunciar ante la Caja o sus inspectores las infracciones cometidas contra esta ley y sus reglamentos”, y añade en lo que nos interesa: “Las organizaciones de trabajadores o patronos y los asegurados, en general, tendrán el derecho de solicitar a la Junta Directiva de la Caja, y esta les dará acceso, a toda la información que soliciten, en tanto no exista disposición legal alguna que resguarde la confidencialidad de lo solicitado”. La norma, además, establece el tipo de información a la cual se tiene acceso: “1. Información sobre la evolución general de la situación económica, financiera y contable de la institución, su programa de inversiones y proyecciones acerca de la evolución probable

de la situación económico-financiera de la Caja y los niveles de cotización, sub-declaración, cobertura y morosidad. 2. Información sobre las medidas implementadas para el saneamiento y mejoramiento económico-financiero de la institución, así como las medidas concretas y sus efectos en materia de cotización, sub-declaración, cobertura y morosidad. 3. Información estadística que fundamente la información indicada en los incisos anteriores.” Esta información deberá estar disponible, según reza la norma, semestralmente.

Definitivamente, esta disposición responde en muchos aspectos a la determinación de información que es de acceso al público y, además, le establece una obligación expresa a la Administración de la Caja para que actualice dicha información, posibilitando lógicamente su ejercicio.

Sobre esta misma normativa, en la Ley de Protección al Trabajador –antes citada–, se plantearon una serie de modificaciones a la Ley de la Caja Costarricense de Seguro Social, de las cuales haremos referencia a aquellas relacionadas con el acceso a la información y a la confidencialidad de esta. En este sentido, el artículo 20 de la Ley de la Caja estableció un cuerpo de inspectores con el objetivo de velar por el cumplimiento de esta ley y su reglamento, y se le otorgaron deberes y atribuciones propias de los inspectores de trabajo (artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Estos inspectores podrán solicitar a Tributación y a cualquier oficina pública la información que conste en las declaraciones, informes, balances, anexos sobre salarios, remuneraciones e ingresos, entre otros. Toda la información que obtengan estos inspectores serán de carácter confidencial y “su divulgación a terceros particulares o su mala utilización serán consideradas como falta grave del funcionario responsable y acarrearán, en su contra, las consecuencias administrativas, disciplinarias y judiciales que correspondan...”, entre ellas, la inmediata separación del cargo, cuando corresponda.

ñ. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (N° 7472 de 20 de diciembre de 1994 y sus reformas)

Esta ley se constituye en un avance en la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios, pues viene a

establecer y complementar una serie de derechos que son propios de los ciudadanos. Así el 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” (Anteriormente este artículo era el número 29, pero ahora es el número 32, porque el artículo 80 de la Ley N° 8343, de 18 de diciembre de 2002, adicionó una Sección I, Comisión de mejora regulatoria, que contiene los nuevos artículos números 18, 19 y 20).

Esta normativa se ve complementada con la reciente aprobación de la Ley de protección al ciudadano, ya citada en este estudio, que viene a brindarle al ciudadano un marco jurídico más claro en su actuación frente a la Administración y frente a terceros, pero que requiere –en nuestro criterio– de mayor ejecución por parte de las instituciones públicas en razón de brindar mayor eficiencia y seguridad jurídica a los administrados.

o. Ley del Sistema de Estadística Nacional (N° 7839 de 15 de octubre del 1998)

En esta ley encontramos aspectos muy importantes que regulan el Sistema de Estadística Nacional, conocido como SEN, y en el cual se declara de interés público la actividad estadística nacional que permita producir y difundir estadísticas fidedignas y oportunas, para el conocimiento veraz e integral de la realidad costarricense. En lo que concierne al tema del derecho de acceso a la información, hacemos cita del artículo 4 que dice:

“Las dependencias y entidades que conforman el SEN recopilarán, manejarán y compartirán datos con fines estadísticos, conforme a los principios de confidencialidad estadística, transparencia, especialidad y proporcionalidad, los cuales se especifican a continuación: (Reformado este primer párrafo por la Ley N° 7963 del 17 de diciembre de 1999)

- a) Los datos obtenidos según esta ley serán estrictamente confidenciales, excepto los que provengan de instituciones públicas y los de carácter público no estatal, que serán de libre acceso para todos los ciudadanos. Los datos procedentes de personas físicas o jurídicas privadas, proporcionados a las instituciones del SEN deberán ser compartidos, en forma

individual y en las condiciones descritas en el artículo 3 de la presente ley, para efectos únicamente estadísticos. El INEC podrá entregar información individualizada sobre los diferentes productos generados por el SEN, siempre y cuando se proceda al bloqueo de los registros de identificación definidos en los documentos correspondientes, archivos electrónicos, registros administrativos y cualesquiera otros medios. Estos datos no podrán ser publicados en forma individual, sino como parte de cifras globales, que serán las correspondientes a tres o más personas físicas y jurídicas; tampoco podrán suministrarse con propósitos fiscales ni de otra índole. En directorios poblacionales de uso público, solo podrá aparecer información básica de las personas físicas y jurídicas, que no atente contra el principio de confidencialidad mencionado. (Reformado este primer párrafo por la Ley N° 7963 del 17 de diciembre de 1999)

- b) En aplicación del principio de transparencia, los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener información plena sobre la protección dispensada a los datos obtenidos y la finalidad con que se recaban; así mismo, los servicios estadísticos están obligados a suministrarla.
- c) En virtud del principio de especialidad, es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para elaborar estadísticas se destinen a los fines que justificaron obtenerlos.
- d) En virtud del principio de proporcionalidad, se observará el criterio de correspondencia entre la cantidad y el contenido de la información que se solicita y los resultados o fines que se pretende obtener al tratarla.”

Se observa en esta disposición algunos de los criterios y principios básicos en donde debe prevalecer el acceso y manejo de la información, con el fin de respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Su aporte al tema es de indudable valor, pues permite introducir elementos novedosos en el tratamiento de un tema de gran complejidad. Ahora bien, es indudable la función esencial y social que se cumple con el Sistema de Estadística Nacional (SEN) en la actividad estadística (producción y difusión de estadísticas fidedignas y oportunas, para el conocimiento veraz e integral de la realidad costarricense), teniendo

como ente técnico rector al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

p. Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (N° 8422 de 6 de octubre de 2004)

La Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública desarrolla en su contenido una serie de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública. Esta normativa es reciente y ha recibido una importante crítica de diferentes sectores que consideran que lo drástico de sus disposiciones podría afectar su implementación, pero esto es materia que deberá abordarse en otro estudio. Nos interesa hacer mención de algunas normas que versan sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública. En este sentido, el artículo 7 establece:

“Artículo 7º- Libre acceso a la información. Es de interés público la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, así como la información necesaria para asegurar la efectividad de la presente Ley, en relación con hechos y conductas de los funcionarios públicos.

No obstante, la Contraloría General de la República solo podrá revisar documentos de carácter privado según lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política y en el artículo 11 de la presente Ley”.

Ahora bien, con respecto al acceso a la información y su confidencialidad que tendrá la Contraloría General en el uso de sus competencias de fiscalización, indica:

“Artículo 8º- Protección de los derechos del denunciante de buena fe y confidencialidad de la información que origine la apertura del procedimiento administrativo. La Contraloría General de la República, la Administración y las auditorías internas de las instituciones y empresas públicas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que, de buena fe, presenten ante sus oficinas denuncias por actos de corrupción.

La información, la documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúen las auditorías internas, la Administración y la Contraloría General de la República, 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 consten en el expediente administrativo.

No obstante, las autoridades judiciales podrán solicitar la información pertinente, ante la posible existencia de un delito contra el honor de la persona denunciada.

Las personas que, de buena fe, denuncien los actos de corrupción descritos en el Código Penal, Ley N° 4573, y en esta Ley, serán protegidas por las autoridades policiales administrativas, conforme a los mecanismos legales previstos para tal efecto, a petición de parte”.

(Reformado por el artículo 2 de la Ley N° 8630 de 17 de enero del 2008, publicada en *La Gaceta* N° 33 del viernes 15 de febrero del 2008, p. 2).

En cuanto a los límites que se plantean con respecto al acceso al expediente administrativo, se pretende proteger los derechos de las partes interesadas en el procedimiento; el artículo 10 dice:

“Artículo 10. Limitaciones de acceso al expediente administrativo. Cuando estén en curso las investigaciones que lleve a cabo la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus atribuciones, se guardará la reserva del caso, en tutela de los derechos fundamentales del presunto responsable o de terceros.

A los expedientes solo tendrán acceso las partes y sus abogados defensores debidamente acreditados como tales, o autorizados por el interesado para estudiar el expediente administrativo antes de asumir su patrocinio.

Las comparecencias a que se refiere la Ley General de la Administración Pública en los procedimientos administrativos que instruya la Administración Pública por infracciones al Régimen de Hacienda Pública, serán orales y públicas, pero el órgano director, en resolución fundada, podrá declararlas privadas por razones de decoro y por derecho a la intimidad de las partes o de terceros, cuando estime que se entorpece la recopilación

de evidencia o pelagra un secreto cuya revelación sea castigada penalmente.

Se debe resaltar la atribución expresa que tiene la Contraloría General de acceder a información confidencial y en este sentido la normativa indica:

“Artículo 11. Acceso a la información confidencial. En cumplimiento de las atribuciones asignadas a la Contraloría General de la República, sus funcionarios tendrán la facultad de acceder a toda fuente de información, los registros, los documentos públicos, las declaraciones, los libros de contabilidad y sus anexos, las facturas y los contratos que los sujetos fiscalizados mantengan o posean.

No obstante, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política, los únicos documentos de carácter privado que la Contraloría General de la República podrá revisar sin la autorización previa del afectado o de sus representantes, serán los libros de contabilidad y sus anexos, con el único objeto de fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos.

El afectado o sus representantes podrán autorizar, además, que la Contraloría General de la República revise otros documentos distintos de los enunciados en el párrafo anterior. Dicha autorización se entenderá otorgada si el afectado o sus representantes no se oponen al accionar de la Contraloría, luego de que los funcionarios de esa entidad les hayan comunicado la intención de revisar documentación y les hayan informado sobre la posibilidad de negarse a que se efectúe dicho trámite.

La confidencialidad que se conceda por ley especial a los documentos, las cuentas o las fuentes, conocidos por la Contraloría General de la República según el artículo 24 de la Constitución Política y el presente artículo, no será oponible a sus funcionarios; no obstante, deberán mantenerla frente a terceros.

Los documentos originales a los cuales pueda tener acceso la Contraloría General de la República según este artículo y el artículo 24 de la Constitución Política, se mantendrán en poder de la persona física o jurídica que los posea, cuando esto sea preciso para no entorpecer un servicio público o para no afectar derechos fundamentales de terceros; por tal razón, los funcionarios de la Contraloría tendrán fe pública para certificar la copia respectiva y llevarla consigo”.

Asimismo, otra competencia de gran relevancia que se establece en esta ley contra la corrupción es la autorización para acceder a información y para requerirla como corresponde en derecho, en aquellos casos en que así lo amerite; en ese sentido véase lo que establece el siguiente artículo:

“Artículo 30. Autorización para acceso a información. La declaración contendrá una autorización en favor de la Contraloría General de la República para requerir información pertinente a las empresas y organizaciones financieras o bancarias, nacionales o extranjeras, con las que posean vínculos o intereses económicos o participación accionaria relevantes para los fines de la presente Ley”.

Es evidente la importancia de esta normativa, pero esta debe ajustarse a la realidad de la Administración Pública costarricense, para posibilitar un buen funcionamiento de los servicios públicos y un ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sin dejar de lado que es necesario implementar este tipo de normativa contra la corrupción de forma muy práctica para evitar, así, dejar espacio a la impunidad.

q. Ley de Pesca y Acuicultura (N° 8436 de 1 de marzo de 2005)

Esta ley, como su nombre lo sugiere, va dirigida a los sectores de pesca y acuicultura. El Estado debe tener la iniciativa de elaborar un plan de desarrollo para dichos grupos. Así el artículo 3 de esta ley establece como una obligación estatal la promoción de programas de investigación, información y capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de la pesca y la acuicultura. Del mismo modo, entre las atribuciones del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, el artículo 14 señala la realización de campañas de divulgación e información de los programas de desarrollo en ejecución en el sector pesquero.

Indudablemente, nos enfrentamos a una materia muy particular y a información administrativa muy especial, que regula temas técnicos en materia pesquera y de acuicultura, que incumben a aquellos que se dedican a tal actividad. Como ejemplo, citamos lo que el artículo 34 de esta ley señala en lo concerniente a las zonas y épocas de vedas:

“El INCOPESCA establecerá, conforme a criterios técnicos, científicos, económicos y sociales, las zonas o épocas de veda, sea por áreas o por especies determinadas. La información relativa a las vedas que se establezcan para las distintas especies hidrobiológicas y para cualquier tipo de arte de pesca que se determine, así como las cuotas, las zonas de pesca y las artes de pesca permitidas para explotar la flora y fauna acuáticas, serán objeto de amplia difusión. Con la debida antelación, se les comunicará a los pescadores, los permisionarios, los concesionarios y las autoridades competentes para ejercer el control y la inspección.”

Lo interesante de esta ley es que establece una normativa muy amplia para este sector, mediante parámetros necesarios para la promoción y divulgación de información de los interesados. En este sentido, el artículo 127 obliga al Instituto a llevar un registro de estos sectores, que califica de carácter público y que comprende información relativa a centros de investigación y producción pesquera y acuícola; datos generales de las embarcaciones pesqueras, comerciales, didácticas y deportivas; y cualquier otra información de interés. Se entiende, según la ley, que estos sectores tendrán derecho de acceso a la información de naturaleza pública que regula esta entidad.

r. Ley de certificados, firmas digitales y documentos electrónicos (N° 8454 de 30 de agosto de 2005

Se constituye en una normativa de gran trascendencia para el desarrollo tecnológico de la Administración Pública costarricense y con efectos tanto en el ámbito público como privado. Esta ley señala en su artículo primero que “se aplicará a toda clase de transacciones y actos jurídicos, públicos o privados, salvo disposición legal en contrario, o que la naturaleza o los requisitos particulares del acto o negocio concretos resulten incompatibles. El Estado y todas las entidades públicas quedan expresamente facultados para utilizar los certificados, las firmas digitales y los documentos electrónicos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.” Esto marca un objetivo hacia el cual debe dirigirse la función y actividad estatales, en el que prevalezcan parámetros de eficiencia y racionalidad.

A lo anterior se puede añadir el artículo 6, que se refiere a

la gestión y conservación de documentos electrónicos:

“Cuando legalmente se requiera que un documento sea conservado para futura referencia, se podrá optar por hacerlo en soporte electrónico, siempre que se apliquen las medidas de seguridad necesarias para garantizar su inalterabilidad, se posibilite su acceso o consulta posterior y se preserve, además, la información relativa a su origen y otras características básicas.

La transición o migración a soporte electrónico, cuando se trate de registros, archivos o respaldos que por ley deban ser conservados, deberá contar, previamente, con la autorización de la autoridad competente.

En lo relativo al Estado y sus instituciones, se aplicará la Ley del Sistema Nacional de Archivos, N° 7202, de 24 de octubre de 1990. La Dirección General del Archivo Nacional dictará las regulaciones necesarias para asegurar la gestión debida y conservación de los documentos, mensajes o archivos electrónicos.”

Como indicamos, esta normativa permitirá mayor eficiencia en la función pública, facilitando además las gestiones de los administrados en las distintas instancias del Estado. Son ejemplo de racionalidad y economía, que debe implementarse, tomando en consideración el desarrollo tecnológico de nuestras instituciones. Esperamos realmente que su aplicación se promueva en lo público, pues en el ámbito privado su ejecución está más avanzada.

s. Ley de Migración y Extranjería (N° 8487 de 22 de noviembre de 2005)

Esta novedosa normativa en materia de migración y extranjería establece en su artículo 25 los derechos que tienen las personas extranjeras en Costa Rica. Interesa en este punto hacer referencia al inciso a), que al respecto dice:

“En Costa Rica, las personas extranjeras gozarán de los derechos y las garantías individuales y sociales reconocidos para las personas costarricenses en la Constitución Política, salvo las limitaciones que establecen la Constitución Política, así como esta y otras leyes. Las normas relativas a los derechos funda-

mentales de las personas extranjeras se interpretarán conforme a los convenios en la materia de derechos humanos y a los tratados y acuerdos internacionales ratificados por Costa Rica que se encuentren vigentes y, específicamente, por lo siguiente:

- a) Toda persona extranjera tendrá el derecho de acceso a la justicia y la libertad de petición individual o colectiva, para obtener información de cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener respuesta. (...)

Según esta norma, las personas extranjeras tienen derecho a obtener información de cualquier funcionario público o entidad oficial y a obtener respuesta de sus gestiones. En este sentido, es clara la disposición de retomar los principios rectores que se manejan en materia de derechos fundamentales por lo que este es un parámetro de gran relevancia para el ejercicio de estos derechos.

t. Código Procesal Contencioso Administrativo. (Ley No. 8508 de 28 de abril del 2006. Su rige fue a partir del 1 de enero de 2008).

En el Código Procesal Contencioso Administrativo se incluye una norma de gran relevancia para las partes en un proceso de esta naturaleza y que tiene relación directa con el acceso al expediente administrativo. Así hacemos mención del artículo 56 que en este sentido señala:

- 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.

- 2) El juez tramitador impondrá al funcionario que incumpla o retarde, sin justa causa, el requerimiento judicial, una multa de uno a cinco salarios base, en los términos establecidos en el artículo 159 de este Código; todo ello sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa a que haya lugar.”

La norma definitivamente aporta elementos muy importantes ante posibles actuaciones antijurídicas de cualquier ente u órgano de la Administración Pública, situación que viene a reafirmar la tendencia de transparencia y eficiencia en esta materia.

u. 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).

Esta ley siendo un tema de interés nacional recibió una discusión amplia y compleja en la Asamblea Legislativa en especial al constituirse en parte esencial de la Agenda complementaria del “Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos”.

Citaremos algunas de las normas que consideramos más importantes y que tienen una relación directa con el tema de la información en materia de telecomunicaciones. Entre los objetivos de esta ley, en su artículo 2 inciso d, señala:

“Proteger los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, asegurando eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, así como garantizar la privacidad y confidencialidad en las comunicaciones, de acuerdo con nuestra Constitución Política”. (El destacado es nuestro).

Del mismo modo, entre los principios rectores desarrollados en el artículo 3 tenemos:

“(…) 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. (...)
- j) Privacidad de la información: obligación de los operadores y proveedores, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política, a garantizar el derecho a la intimidad, la libertad y el secreto de las comunicaciones, así como proteger la confidencialidad de la información que obtengan de sus clientes, o de otros operadores, con ocasión de la suscripción de los servicios, salvo que estos autoricen, de manera expresa, la cesión de la información a otros entes, públicos o privados.”

Llama la atención que esta ley incluye definiciones y principios que son propios del tema de acceso a la información, pero que van dirigidos a ampliar y desarrollar los derechos de los usuarios o consumidores en el ámbito de las telecomunicaciones, conforme al marco constitucional existente, así lo plantea el artículo 46 constitucional en cuanto a la protección de los ciudadanos en materia del consumidor. En este sentido, la incorporación de la transparencia y de publicidad son esenciales para el ejercicio del acceso a la información, pero también la norma regula expresamente algunos de sus límites.

Definitivamente, la temática planteada en esta iniciativa es

de gran importancia y recoge las últimas tendencias en materia de desarrollo e implementación del derecho de acceso a la información pública en el tema de telecomunicaciones.

v. Otras leyes de interés

Como se ha observado hasta ahora, existe una importante cantidad de leyes que vienen a desarrollar el precepto constitucional del derecho de acceso a la información. Con el objetivo de abordar otras fuentes normativas y dar referencia más amplia sobre este tema, presentamos un resumen de otras disposiciones legales que incluyen aspectos sobre este derecho.

-Ley Reguladora del Mercado de Valores (Nº 7732 de 17 de diciembre de 1997), que incluye temas como acceso a la información tributaria, acceso a información privilegiada, aplicación del principio de igualdad a los inversionistas en cuanto al acceso o difusión de información. Artículos 12 (formas de colocación de las emisiones de valores), 102 (Manejo de información privilegiada) y 103 (Acceso a información privilegiada).

-Ley de Hidrocarburos (Nº 7399 de 3 de mayo de 1994), que en su contenido hace mención de las obligaciones de los contratistas en cuanto al suministro de información, al secreto comercial o económico, a la información geológica y geofísica presentada por el contratista que tendrá carácter de confidencial, a la información que posee Recope sobre el potencial de los hidrocarburos del país, entre otros (artículos 38 y 52).

-Ley de Información no Divulgada (Nº 7975 de 2 de enero de 2000), que se refiere a la confidencialidad en las relaciones laborales o comerciales, y en este ámbito la información tendrá dicho carácter cuando así se haya prevenido en forma expresa. En este supuesto, no se podrá usar ni divulgar sin consentimiento del titular (artículo 7).

-Código de Comercio (Ley Nº 3284 del 30 de abril de 1964 y sus reformas), en lo que respecta a las bolsas de comercio, se indica que tendrá la obligación de velar por que se cumplan todos los requisitos establecidos para la negociación de títulos

valores del Estado o de sus instituciones y de otros, así como garantizar su legitimidad. En este supuesto, la bolsa deber permitir el libre acceso a todos los informes que tengan en su poder para comprobar la validez de los registros, inscripciones y transacciones que se hagan o deseen hacer por su medio (artículo 408).

-Ley de registro, secuestro y examen de documentos privados (N° 7425 del 9 de agosto de 1994 y sus reformas), esta normativa tiene su fundamento en el artículo 24 constitucional y pretende regular el procedimiento de registro, secuestro y examen de documentos privados, entendiendo que esta es una ley de carácter especial y que la regla general es la inviolabilidad de los documentos privados, conforme a lo dispuesto en dicha norma constitucional, teniendo en cuenta que esta garantía no es absoluta⁸.

⁸ La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su Voto N° 4530-2000 del 31 de mayo del 2000, ha manifestado sobre este tema lo siguiente: “Con el régimen actual se mantiene la inviolabilidad de los documentos privados, mas esta garantía no es absoluta, y es por ello que se contempla la posibilidad de que mediante ley especial pueda determinarse cuáles otros órganos de la Administración Pública pueden revisar los documentos privados que esa ley señale”.

III.

REGLAMENTOS QUE INCORPORAN NORMAS RELATIVAS AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

⁹Tiene modificaciones por el Decreto Ejecutivo N° 31700, de 16 de marzo del 2004.

En este apartado haremos mención de algunos de los reglamentos que desarrollan el tema del derecho de acceso a la información en el ámbito administrativo.

a. Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos (N° 24023-C)

La Ley del Sistema Nacional de Archivos es una normativa de gran relevancia en el manejo de información de naturaleza pública o privada. De la misma forma, su reglamento desarrolla estas disposiciones para su implementación, ejecución y organización de los diferentes tipos de archivo en las instituciones o en los particulares (Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Tribunal Supremo de Elecciones, instituciones descentralizadas, municipalidades y archivos privados, entre otros). Será importante, entonces, retomar lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento que establece que “los archivos a los que refiere el artículo anterior, son las entidades y unidades administrativas de instituciones que reúnen, conservan, clasifican, ordenan, describen, seleccionan, administran y facilitan la documentación producida, tanto con valor administrativo como con valor científico-cultural (...)”.

Precisamente en este reglamento, encontramos mayor cantidad de disposiciones que regulan asuntos propios de la organización del Archivo, pero también del ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, el artículo 39 manifiesta que “los diferentes departamentos y secciones que conforman la Dirección General del Archivo Nacional evacuarán toda clase de consultas y las solicitudes de reproducción de sus fondos documentales –fotocopias, certificaciones, testimonios notariales, reproducciones visuales–. Se despacharán en estricto orden de recepción.” Todos estos servicios deberán pagar una tasa y costo debidamente autorizados por ley y por la Junta Administrativa del Archivo Nacional.

Finalmente, el artículo 92 constituye una referencia esencial en este tema al afirmar que “los Archivos de Gestión, Centrales y Finales o Históricos, están en la obligación de facilitar sus documentos, de acuerdo con lo que establece el artículo 30 de la Constitución Política, y los artículos 10, 23 y 42 de la Ley que se reglamenta, para lo cual establecerán en sus respectivas

instituciones las normas que consideren convenientes para este fin”. Se garantiza expresamente el derecho de acceso a la información y el sometimiento al artículo 30 constitucional en la actividad ordinaria de los distintos archivos, aspecto que debemos resaltar con bastante vehemencia y en la cual los funcionarios públicos enmarcarán su gestión dentro de dicho marco jurídico.

Estas son algunas de las disposiciones que consideramos de gran interés de este reglamento. Definitivamente habrá otras de igual o mayor relevancia, pero en razón de analizar otras disposiciones reglamentarias finalizamos aquí su tratamiento.

b. Reglamento General de la Contratación Administrativa (incluye reformas del 2007)

Las distintas reformas que se han presentado tanto en la Ley de Contratación Administrativa como en su reglamento, llevan a una tendencia de mayor transparencia en las compras de bienes y servicios del Estado. En este sentido, encontramos en el artículo 2 una serie de principios esenciales en esta materia, pero además muy vinculado a la actuación de transparencia que debe prevalecer en dichos procedimientos. En este sentido, habría que citar los principios de publicidad, igualdad, eficiencia y eficacia, entre otros.

Debemos retomar el de publicidad, que señala que los procedimientos de contratación se darán a conocer por los medios correspondientes a su naturaleza, además la norma establece que se deberá garantizar el libre y oportuno acceso al expediente, informes, resoluciones u otras actuaciones. En esta línea de regulación, el artículo 11 del Reglamento hace referencia al expediente que se origine en una contratación administrativa, el cual debe estar foliado, tener un orden cronológico de presentación, no incorporar borradores, ser de libre acceso en cualquier oficina, contar con expediente electrónico y los documentos privados que incluya deben estar en legajos separados, entre otros. Además, en el expediente debe quedar siempre la versión definitiva del Cartel, después de pasar todo el proceso de modificaciones, prórrogas y aclaraciones (artículo 60, del RCA).

Por su naturaleza, las modalidades de contratación pública

involucran la aplicación de esta serie de principios, pero además claridad en sus normas, con un manejo eficiente de la información de relevancia pública en las diferentes instituciones.

c. Reglamento a la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (N° 25234-MEIC⁹)

En el marco de los derechos del consumidor, se establece el derecho de acceso a una información veraz y oportuna sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de la cantidad, características, composición, calidad y precio. Esto es punto medular en la protección de los derechos de los ciudadanos, pues permite que los usuarios de los bienes y servicios tengan la información correcta para no ser engañados por aquel que suplente el bien o suministra el servicio.

Con esta normativa se crea además un marco general que protege a los consumidores. Esta labor de protección la llevan a cabo tanto en vía administrativa como judicial. Cabe resaltar que la información que se solicita debe ser veraz y oportuna, aspecto que consideramos deriva de la misma norma constitucional, pues como derecho fundamental, el derecho de acceso a la información requiere de ciertas características que permitan dar certeza y seguridad jurídica a quien la recibe. De igual forma, lo encontramos regulado en el Derecho español.

d. Reglamento del procedimiento disciplinario del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (N° 2920 de 14 de diciembre de 1993)

Pese a que la norma que analizaremos se circunscribe al ámbito disciplinario, constituye un ejemplo importante del acceso a la información en un procedimiento administrativo. Así, el artículo 10 es el que hace referencia al acceso a las dependencias y permisos:

“El Órgano Director del proceso tendrá acceso a las diferentes áreas administrativas del Banco, las cuales facilitarán en forma expedita, la documentación e información requerida para el cumplimiento de sus fines. Igualmente, los superiores inmediatos de los funcionarios cuya presencia requiera el órgano, deberán otorgar los permisos respectivos para la hora y fecha en que fueren citados.”

Podemos comentar diversos aspectos de tal disposición, entre ellos, que la Administración Pública se ve representada por un Órgano Director nombrado al efecto, que tiene todas las potestades para la búsqueda de la verdad real de los hechos, teniendo pleno acceso a la información y a los despachos administrativos. Igualmente, los funcionarios públicos deberán coadyuvar dentro del procedimiento, dando las órdenes respectivas para que se colabore en la búsqueda de esta verdad real, como por ejemplo, que se acuda a la hora establecida para brindar las declaraciones del caso.

Por supuesto, existen diversidad de normas reglamentarias que regulan aspectos relativos al derecho de acceso a la información, pero no es el objetivo agotar el tema, simplemente hemos pretendido ampliar un poco más el tratamiento que se le da a este derecho en el ámbito reglamentario.

e. Directriz de principios éticos, Decreto N° 33146-MP de 24 de mayo del 2006, (publicada en *La Gaceta* N° 104 de 31 de mayo de 2006)

Esta directriz fue dictada por el Poder Ejecutivo a inicios de la administración del presidente Óscar Arias Sánchez, y responde a sus objetivos fundamentales: asegurar el afán de servicio, la integridad, la rendición de cuentas, la transparencia, la honestidad y la racionalidad. La Contraloría General de la República ya había emitido regulaciones de orden ético mediante la Directriz D-2-2004-CO, de 12 de noviembre del 2004. Su sustento jurídico estaba en el artículo 11 de la Constitución Política.

El contenido de la directriz del Poder Ejecutivo incluye una serie de principios entre los cuales menciona el afán de servicio, la integridad, la objetividad, la rendición de cuentas, la transparencia, la honradez, la racionalidad y el liderazgo. Además, agrega otros temas como procedimientos, órgano competente y su vigencia. En este sentido, consideramos que es un esfuerzo muy importante en esta materia y de aplicación ordinaria en la Administración Pública costarricense.

Dos de esos principios constituyen un parámetro esencial del derecho de acceso a la información: la rendición de cuentas y la transparencia. Así, el artículo primero en sus incisos d) y e), al señalar que los que ejerzan cargos en la función pública debe-

rán comportarse de acuerdo con estos principios, presenta una enumeración de estos, con lo que da un contenido muy básico a cada uno de estos. Sobre estos dos principios dice:

- d) “Rendición de cuentas: Deberán rendir cuentas ante los órganos públicos correspondientes, la prensa, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general por los actos y decisiones realizadas en el ejercicio del cargo, y someterse a cualquier forma de escrutinio que resulte apropiada para su cargo; e) Transparencia: Deberán ser tan abiertos como sea posible sobre las acciones y decisiones que realicen en ejercicio del cargo. Deberán motivar adecuadamente sus decisiones y restringir la información sobre ellas únicamente cuando el interés público claramente lo demande (...)”.

f. Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Contraloría General de la República (R-CO-16-2007 / R-2-2007-CO-DAGJ, San José, a las trece horas del veintitrés de marzo del 2007)

Este reglamento tiene una importancia notoria pues regula en su contenido el tema del acceso al expediente administrativo, pese a que su ámbito de aplicación se restringe a la Contraloría General de la República y a sus procedimientos administrativos tramitados en ejercicio de sus competencias y facultades constitucionales y legales. En este sentido, el Reglamento se constituye en un parámetro dentro de la Administración Pública con una estructura y sistematización muy importante que recoge los principios generales del debido proceso.

Sobre la materia en estudio, destacan la Sección IV “Expediente administrativo” y los artículos 19 (Unidad del expediente administrativo), 20 (Custodia y acceso al expediente) y 21 (Negativa de acceso). El artículo 19 estipula:

“Unidad del expediente administrativo. De cada caso se levantará un expediente administrativo, el cual contendrá la Relación de Hechos junto con toda la documentación que le sirve de fundamento y los anexos que se le acompañaron. El expediente deberá ser debidamente foliado y ordenado cronológicamente. Toda actuación, escrito o resolución que se realice, se presente o

se dicte, será agregado y foliado al expediente administrativo en forma inmediata. Las copias se separarán y correrán agregadas a partir del último folio. En la tramitación de los expedientes se respetará, rigurosamente, el orden de presentación de los escritos.”

Ahora bien, en cuanto a la custodia del expediente, el artículo 20 establece que “los expedientes administrativos estarán durante el transcurso del procedimiento bajo la custodia del órgano competente para la fase procedimental correspondiente y se pondrán a entera disposición de las partes, sus representantes y de los abogados que figuren como sus defensores, quienes tendrán derecho a examinar, leer y copiar cualquier pieza del mismo”. Añade que los costos de las fotocopias y certificaciones correrán por cuenta del peticionario o interesado y “una vez firme y ejecutada la resolución que ponga fin al procedimiento, el expediente será remitido al archivo de la Contraloría General de la República”.

Este tipo de reglamentos y de normas definitivamente brinda a los funcionarios públicos y a los administrativos, seguridad y certeza jurídica en los trámites y procedimientos que se llevan a cabo en una institución, de ahí que es relevante su consideración como norma que desarrolla aspectos esenciales del derecho de acceso a la información en el ámbito administrativo.

g. Reglamento a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (N° 32333-MP-J publicado en el Alcance N° 11 a *La Gaceta* N° 82 del 29 de abril del 2005, incluye las modificaciones efectuadas mediante del Decreto Ejecutivo N° 33196 del 23 de junio del 2006)

En este reglamento encontramos diversidad de normas que se refieren al tema del derecho de acceso a la información pública, pero también a otros de gran interés como la corrupción, la transparencia y los principios. En este contexto, citaremos las normas de mayor de interés de esta disposición reglamentaria.

El artículo primero del Reglamento establece una serie de definiciones relacionadas directamente con su contenido: el deber de probidad, que es la obligación del funcionario público de orientar su gestión a la satisfacción del interés público; la noción servidor público y de funcionario de hecho; los principios de efi-

cacia, eficiencia, legalidad y responsabilidad; y la función y competencia de la Procuraduría de la Ética Pública; entre otras.

Veamos el artículo 3°:

“Artículo 3°—Participación ciudadana. El derecho a la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, se fundamenta en el libre acceso a la información, en la educación, en la organización y en el poder ciudadano de denuncia”.

Sin duda, la participación ciudadana se constituye en la actualidad en una de las características de mayor trascendencia en los Estados democráticos de derecho, pues se fundamenta en el libre de acceso a la información –entre otros aspectos– y esto nos lleva a entender claramente la importancia jurídica de hacer que los ciudadanos sean partícipes en

Asimismo, el artículo 5 garantiza el libre acceso a la información, pues declara que “es de interés público la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, así como la información necesaria para asegurar la efectividad de la Ley con relación a hechos y conductas de los funcionarios públicos”. Esta norma se complementa con el tipo de información que se debe brindar al ciudadano Al respecto, el artículo 6 señala:

“Artículo 6°—Información veraz, completa y oportuna. El Estado y demás entes y empresas públicas deberán organizar la información sobre el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, de modo que se sistematice a fin de que se facilite su acceso a la ciudadanía en forma amplia y transparente, para lo cual las estadísticas que se generen deberán considerar dichas necesidades”.

Finalmente, otro de los aspectos que debemos resaltar es el relativo a los límites al derecho de acceso a la información pública, en donde se hace una enumeración taxativa novedosa y detallada de estas restricciones de acceso a información, documentos, registros y otros (independientemente del soporte que se utilice). El artículo indica:

“Artículo 7°—Limitaciones al acceso a la información. La gestión de un ciudadano para acceder a la información referida en el artículo 5° anterior, podrá ser rechazada cuando pueda

afectar la estrategia de mercadeo y crecimiento de las entidades y empresas públicas que presten servicios en régimen de competencia, cuando se trate de secretos comerciales, industriales o técnicos propiedad de terceros o del Estado. Asimismo, no se revelará información cuyo conocimiento pueda lesionar el derecho a la intimidad de los funcionarios públicos o el principio de igualdad entre oferentes tratándose de una contratación administrativa, así como cuando la Ley determine que la información es confidencial”.

Hemos visto algunos de los reglamentos que regulan aspectos de interés sobre el derecho de acceso a la información y transparencia, que aseguran al ciudadano mayores posibilidades de acceso, sin dejar de lado los límites que se desarrollan para proteger otros derechos de igual rango e importancia.

En la actualidad, existe una tendencia a desarrollar reglamentariamente muchos de los aspectos que derivan del artículo 11 constitucional párrafo segundo, sobre transparencia y rendición de cuentas, ejemplo de esto son los distintos manuales que se dictan por las diferentes auditorías de las instituciones públicas. En este sentido, podemos citar el Decreto N° 34323-H del Presidente de la República y del Ministerio de Hacienda, que contiene el “Manual para la Atención de los Informes de la Contraloría General de la República y de la Dirección General de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda¹⁰ ; o el Decreto N° 34293-MP-MIVAH del Presidente de la República y los Ministros de la Presidencia y de Vivienda y Asentamiento Humanos, que contiene el “Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos¹¹”.

En fin, las organizaciones públicas, mediante su normativa reglamentaria, procuran ajustar sus procedimientos internos, en razón de los principios antes citados, pero en esta labor que busca la eficiencia y la celeridad en la gestión pública no debe de perderse de vista el mejoramiento de los servicios en favor de los ciudadanos.

¹⁰Decreto N° 34323-H de 15 de noviembre de 2007, publicado en *La Gaceta* N° 38 del viernes 22 de febrero del 2008.

¹¹ Decreto N° 34293-MP-MIVAH de 11 de enero de 2008, publicado en *La Gaceta* N° 39 del lunes 25 de febrero del 2008.

IV.

NORMATIVA INTERNACIONAL

En el ámbito de la legislación y doctrina comparada, hay diferentes convenios y tratados internacionales aprobados y ratificados por nuestro país. Citaremos aquellos que introducen en su normativa disposiciones relativas al derecho de acceso a la información pública. Esta normativa internacional responde a las nuevas tendencias mundiales para desarrollar más ampliamente este derecho de los ciudadanos que han visto limitado su acceso a la gestión y estructura pública. Asimismo, veremos que los Estados introducen una serie de normativa que busca convenios de colaboración para perseguir delitos de índole internacional y que se constituyen en un problema para todos.

a. Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (aprobado mediante Ley N° 7474 de 19 de diciembre de 1994)

En este tratado se introducen una serie de disposiciones relativas al acceso a la información confidencial , acceso a la información no confidencial¹², a la seguridad nacional y excepciones a la divulgación de información. Por ejemplo, el artículo 18-03, relativo a las excepciones a la divulgación de información, señala:

“Ninguna disposición en este Tratado se interpretará en el sentido de obligar a una Parte a proporcionar o a dar acceso a información cuya divulgación pueda impedir el cumplimiento de la Constitución Política o de las leyes de la Parte o sea contraria a su Constitución Política o a sus leyes en lo que se refiere a la protección de la intimidad de las personas, los asuntos financieros y las cuentas bancarias de clientes individuales de las instituciones financieras, entre otros”.

Como vemos, esta norma pretende salvaguardar la aplicación efectiva de su normativa, restringiendo el acceso a la información cuando esta pueda afectar el marco jurídico de una de las partes. Este tipo de disposición es muy común en los tratados

¹² El artículo 8-22 regula el “Acceso a la información confidencial”, que señala: “Dentro del marco constitucional de cada Parte, los asesores o abogados independientes de las partes en la investigación podrán tener acceso a información confidencial de sus contrapartes para propósitos exclusivos de defensa de sus intereses, sujeto a un estricto compromiso de confidencialidad, cuya violación será sancionada conforme a la legislación de cada Parte.”

y procura, esencialmente, proteger algún tipo de información de los Estados y de los mismos ciudadanos que participan de este. Del mismo modo, la norma es clara en establecer cuáles son los límites específicos al derecho a la información, estableciendo la intimidad de las personas, los asuntos financieros y las cuentas bancarias. Esto es interesante, pues no todas las legislaciones introducen aspectos relativos a asuntos financieros. En el caso de Costa Rica sí; ya observamos en notas anteriores que en la Ley Orgánica del Banco Central se mencionan algunos requerimientos. En cuanto a la intimidad de las personas y el secreto bancario, son propios de nuestro ordenamiento, aunque en materia de partidos políticos el tema del secreto bancario ha quedado cuestionado por el Tribunal Constitucional costarricense.

b. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (aprobado mediante Ley N° 8089 de 6 de marzo del 2001)

En esta normativa, se establece como un requisito esencial en la aprobación de este protocolo, facilitar el acceso a la información al Comité que resguarda la aplicación de esta normativa internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Así, el artículo 13 indica que “cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte”.

c. Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales

En el anexo segundo de la Parte XV, se introduce el apartado referente al trabajo a realizar por parte de los grupos de expertos técnicos de los países participantes, y en razón de ello, se establece en el punto 5 que “las partes en la diferencia tendrán acceso a toda la información pertinente que se haya facilitado al grupo de expertos técnicos, a menos que sea de carácter confidencial. La información confidencial que se proporcione al grupo de expertos técnicos no será revelada sin la autorización

formal del gobierno, organización o persona que la haya facilitado...”.

En este tipo de norma internacional, el manejo de información es uno de los aspectos fundamentales, de ahí que se le brinde tanta atención a su divulgación y confidencialidad, aspecto que no es común cuando se aborda el tema del acceso a la información en materia de protección de derechos fundamentales a lo interno de cada país, pues lo que prevalece es su accesibilidad. Así, surge un supuesto particular en el tratamiento de la información dentro del contexto de las negociaciones comerciales entre países, asunto que no es objeto de la presente investigación, por lo que nada más lo dejamos planteado.

d. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (resolución aprobada por la Asamblea General 53/144 de las Naciones Unidas, 85ª Sesión Plenaria de 9 de diciembre de 1998)

En el desarrollo de este tema, la declaración sobre el derecho y el deber de los individuos constituye uno de los instrumentos internacionales más relevantes que garantizan plenamente el derecho de acceso a la información, sobre todo cuando estamos frente el ejercicio de derechos fundamentales. El artículo 6 de esta normativa establece que toda persona tiene derecho, individualmente y con otras, “a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos.” Indudablemente, esta declaración es uno de los textos jurídicos más claros sobre el respeto y plena aplicación de derechos fundamentales, como el de acceso a la información.

e. Convención Interamericana contra la Corrupción (aprobada mediante Ley 7670 de 3 de abril de 1997)

Esta convención, aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, constituye un instrumento de suma importancia pa-

ra la lucha contra aquellas actividades ilícitas que realizan tanto funcionarios públicos como particulares, aprovechándose de los instrumentos y espacios que brinda el funcionamiento ordinario de la Administración.

Entre los propósitos básicos de esta convención tenemos: promover y fortalecer el desarrollo en cada uno de los Estados partes de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Además, se pretende promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción, en especial, los vinculados con el ejercicio del quehacer público.

El artículo XIV, relativo a “Asistencia y cooperación”, establece que los Estados partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca de conformidad con sus leyes y tratados, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades y que llevan como objetivo la obtención de pruebas y realización de actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción. Así, dentro de este contexto podemos ubicar el derecho de acceso a la información en la Convención. Pero en forma más específica, en esta normativa hay un artículo que hace mención del secreto bancario y, en términos generales, establece un mandato para que los Estados partes requeridos no puedan negarse a proporcionar la asistencia solicitada por un Estado requirente amparándose en el secreto bancario. Del mismo modo, el Estado requirente deberá utilizar la información bancaria para el caso por el cual fue solicitado y no para otros fines.

f. Convención Interamericana contra el Terrorismo (N° 8446 de 24 de mayo 2005)

En esta convención se establecen diversas normas dirigidas a implementar medidas para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo. En este sentido, cada Estado parte de la Convención deberá posibilitar la ayuda e intercambiar información nacional e internacional, de conformidad con el derecho interno de cada uno de los países.

Asimismo, se dará cooperación en el ámbito fronterizo promoviendo la cooperación y el intercambio de información con el objeto de mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar dichas actividades. Entre tales actividades se incluye la falsificación de documentos de viaje e identidad, entre otros.

g. Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (Nº 8557 de 29 de noviembre 2006)

Son diversas las normas de esta convención que desarrollan el tema de la información y otros conexos, importa resaltar únicamente el artículo 10, que dice:

“Información pública. Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.”

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incluye medidas como la instauración de procedimientos o reglamentaciones que incumben al ciudadano para obtener

información basados en los principios de transparencia y legalidad; la simplificación de trámites; y la publicidad de la información.

h. Convención Americana de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el “Pacto de San José”, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica mediante Ley N° 4534 del 23 de febrero de 1970, regula desde hace muchos años el tema del derecho a la información vinculándolo con el tema de Derechos Humanos. Así en su artículo 13 de la Convención se indica: “Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la

guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.” Esta es una de las normas de mayor importancia en esta materia, pues regula aspectos concretos sobre libertad de pensamiento y expresión, así como la libertad de buscar, recibir y difundir información. En este sentido, la interpretación, integración y aplicación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de esta norma ha producido aportes de gran relevancia y desarrollo sobre temas como la libertad de expresión y el acceso a la información en el ámbito americano.

V.

PROYECTOS DE LEY RELATIVOS AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Número de expediente	Nombre del proyecto de ley	Estado actual
12377	Código de deberes y normas de conducta del servidor público	Archivado bajo el N° 10466
12429	Ley de transparencia financiera.	Archivado bajo el N° 8976
12946	El derecho a la información	Archivado bajo el N° 9204
13276	Ley contra la corrupción de la Administración Pública	Archivado bajo el N° 9532
13385	Ley de idoneidad, transparencia y ética en la función pública.	Archivado bajo el N° 10667
13644	Ley de información no divulgada (secretos comerciales e industriales).	Ley 7975
13715	Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito.	Ley 8422
13853	Creación de la oficina de denuncias por corrupción y control político del Poder Legislativo.	Archivado bajo el N° 10677
14029	Ley de derecho a acceso a Internet.	Archivado bajo el N° 11431
14072	Creación de las oficinas nacionales de información a los jóvenes.	Archivado bajo el N° 10826
14381	Acceso democrático a la red Internet.	Archivado bajo el N° 10934
14447	Ley de libertad de expresión y prensa	Archivado bajo el N° 11665
14448	Ley sobre el derecho a la información.	Archivado bajo el N° 11666
14778	Adición de un capítulo IV a la Ley de Jurisdicción constitucional (Recurso de hábeas data)	Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.

14785	Adición de un nuevo capítulo IV, denominado del Recurso de hábeas data, al título III de la Ley de Jurisdicción constitucional, Ley N° 7135, de 11/10/1989.	Comisión Permanente de Jurídicos.
14966	Ley de transparencia del financiamiento privado a los partidos políticos.	Archivado bajo el N° 12099
15079	Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública.	Archivado bajo el N° 12162
15178	Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales.	Archivado bajo el N° 12198
15735	Ley para facilitar el acceso autorizado a la información pública.	Comisión Permanente de Jurídicos.
15860	Ley sobre la libertad de expresión y el derecho a la información	Comisión Permanente de Jurídicos.
16142	Reforma a varios artículos a la ley de información no divulgada N° 7975 del cuatro de enero del 2000.	Comisión Permanente de Jurídicos.
16198	Ley de transparencia y acceso a la información pública.	Comisión Permanente Especial de Narcotráfico.
16363	Ley orgánica de libertad de conciencia.	Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.
16381	Ley del patronato nacional para personas ciegas y deficientes visuales.	Archivado bajo el N° 12373

16551	Ley de promoción efectiva de acceso a la información y comunicación de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.	Comisión Permanente de Asuntos Sociales.
16679	Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales.	Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.
16398	Ley general de telecomunicaciones.	Plenario

En Costa Rica no hay una ley marco que desarrolle el ejercicio del derecho al libre acceso a los departamentos administrativos con el objetivo de informarse¹³. Pese a ello, el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional hace mención expresa del derecho de petición en los despachos administrativos y de la obtención de pronta resolución.

Se han presentado una serie de iniciativas legislativas que pretenden regular el derecho de acceso a la información en nuestro país, al igual que el recurso de hábeas data. De acuerdo con lo anterior, podemos citar los siguientes proyectos de ley¹⁴ y su estado actual en la Asamblea Legislativa:

PROYECTOS DE LEY RELATIVOS AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION¹⁵

De las anteriores iniciativas, nos interesa hacer un resumen de los proyectos de ley N° 15079, 15178, 16198, 16679 y 16398.

¹³Véase sobre este mismo criterio, Sancho González, Eduardo, magistrado de la Sala Constitucional, Seminario sobre Justicia Constitucional, "Petición, información y justicia administrativa".

¹⁴Colaboraron en la búsqueda de esta información las asistentes de asesoría legislativa Maribel Largaespada y Marylén Ulate Mora, bajo la coordinación de Juan Conejo. Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos. Asamblea Legislativa de Costa Rica.

a. Proyecto de “Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública” (Expediente N° 15079¹⁶)

Este constituye un avance importante en la regulación legislativa del derecho de acceso a la información. En el capítulo III, a partir del artículo 17, se empieza a formular una normativa que regula 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).

En el capítulo IV se regula todo lo relativo al secreto de Estado e incluye temas como información objeto del secreto de Estado, declaratoria del secreto de Estado, formalidad de la declaratoria y efectos. Esta normativa, además de establecer una regulación mínima del secreto de Estado, modifica el artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, disminuyendo el plazo de 30 años a 10 años para el acceso a documentos que habían sido declarados secreto de Estado.

Se propone la incorporación del 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

¹⁵Este cuadro ha sido actualizado por la asistente de asesoría legislativa Marylén Ulate, del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos, y por Jorge Córdoba Ortega, asesor parlamentario. Asamblea Legislativa de Costa Rica, al día 21 de febrero del 2008.

¹⁶Este proyecto de ley fue presentado por el diputado Humberto Arce Salas y publicado en el periódico oficial *La Gaceta* N°16 del jueves 23 de enero del 2003.

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.

Finalmente, sobre el contenido del texto, consideramos que es un aporte de mucho relevancia para ser incorporado en nuestra legislación, pero debe buscarse sistematización y uniformidad en las normas que se establezcan, con el objetivo de hacer operativo y efectivo el ejercicio de este derecho, conciliando con la legislación existente, que ya hemos citado.

b. Proyecto de “Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales” (Expediente N° 15178, archivado¹⁷)

El objetivo de este proyecto de ley es garantizar a cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad, residencia o domicilio, el respeto a sus derechos fundamentales, específicamente en su derecho a la autodeterminación informativa en relación con su vida privada y demás derechos de la personalidad. Se buscará, de esta forma, proteger al ciudadano del tratamiento automatizado de los datos correspondientes a su persona o bienes.

Dentro de esta iniciativa, el artículo 11 incluye expresamente al derecho de acceso a la información, garantizando el ejercicio de una serie de facultades al afectado, entre otras: acceder directamente o conocer las informaciones y los datos relativos a su persona; conocer la finalidad de los datos a él

¹⁷Esta es una iniciativa de varios diputados, entre ellos: Margarita Penón Góngora, Rolando Laclé Castro y Carlos Avendaño Calvo; fue publicado en *La Gaceta* N° 102 del 29 de mayo del 2003. A este expediente se le venció el plazo cuatrienal como proyecto de ley y fue enviado al archivo.

¹⁸Proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información pública. Expediente N° 16198, publicado en *La Gaceta* N° 115 de 15 de junio del 2006. Iniciativa del diputado José Manuel Ehandi.

referidos y al uso que se haya hecho de estos; y solicitar y obtener la rectificación, actualización, cancelación o eliminación y el cumplimiento de la garantía de confidencialidad respecto de sus datos personales.

Consideramos que esta es una propuesta legislativa interesante que responde a las tendencias mundiales en protección de datos y derecho de autodeterminación informativa.

c. Proyecto de “Ley de transparencia y acceso a la información pública” (Expediente N° 16198)

Este proyecto de ley tiene como finalidad promover y garantizar la transparencia de los funcionarios públicos, así como regular el acceso a la información en poder del Estado, asegurando una participación ciudadana más crítica y activa.

Entre los temas de mayor interés que desarrolla, hay una serie de conceptos relativos al derecho objeto del presente estudio (incluidos en el artículo primero): código de ética, ética, derecho de libertad a la información, información, información confidencial, información al acceso libre, información al acceso restringido, principio de acceso público, principio de publicidad, rendición de cuentas y transparencia. En el mismo sentido, se abordan en otros apartados temas relativos a libertad y acceso a la información, obligación de informar por parte del Estado, participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades, entre otros.

d. Proyecto de “Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales” (Expediente N° 16679)

Debido a que el Expediente N° 15178 fue archivado en razón de haberle aplicado el plazo cuatrienal, la diputada Clara Zomer retomó los aspectos esenciales del proyecto de ley y fue presentada una nueva iniciativa, que recoge a grandes rasgos la misma normativa, principios y elementos que distinguen la protección de los datos personales, en especial en una época de gran desarrollo tecnológico. Por tal motivo, aquí únicamente lo mencionaremos pues se mantiene la estructura normativa planteada en el Expediente N° 15178 antes comentado.

VI.
JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
Y DE LA SALA CONSTITUCIONAL SOBRE EL
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En este apartado haremos referencia al caso de Mauricio Herrera, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como a la abundante jurisprudencia constitucional.

a. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de Mauricio Herrera contra el Gobierno de Costa Rica. Un precedente de acceso y difusión de información pública.

Uno de los hechos que no debe pasar inadvertido en el desarrollo del derecho de acceso a la información es la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con la cual revocó una sentencia por difamación contra el periodista costarricense Mauricio Herrera Ulloa y dictaminó que el Gobierno costarricense violó la Convención Americana de Derechos Humanos. Dicha decisión, que es vinculante para el Estado costarricense, ha surtido efectos en el ordenamiento jurídico interno, sobre todo en materia penal, aspecto que veremos a continuación.

En esta resolución, de fecha del 2 de julio de 2004, el máximo tribunal indicó que Costa Rica violentó el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, conforme lo regula la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 13, condenando al Gobierno costarricense a pagar a Herrera Ulloa 20 000 dólares por daños y perjuicios y 10 000 dólares por honorarios de abogados.

La Corte, además, pidió cambios a la legislación costarricense para garantizar un procedimiento de apelación eficaz, aspecto que ha sido objeto de estudio mediante el Expediente N° 15856, “Apertura de la Casación Penal”, en la Asamblea Legislativa de Costa Rica. En la Exposición de Motivos del expediente de cita, se manifestaba:

“Con base en lo anterior, dispuso la Corte Interamericana en la parte resolutive de su sentencia que “...dentro de un plazo razonable, el Estado debe adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 2 de la misma...”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Interamericana, tanto al interno de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia como del Tribunal de Casación Penal con sede en el

Segundo Circuito Judicial, se dispuso de una serie de medidas internas para dar cumplimiento real al dispositivo de la Corte, al estimar que su sentencia tiene aplicación inmediata y directa por tratarse de un órgano jurisdiccional supranacional, cuyas decisiones son vinculantes sin necesidad de ratificación interna específica, con fundamento en el Pacto Interamericano sobre Derechos Humanos.

En efecto, dichos tribunales de casación penal procedieron de inmediato a ampliar en términos efectivos la admisibilidad del recurso de casación, flexibilizando no solo las reglas que regulan su confección, sino además ampliando la capacidad de análisis de los reclamos que les son sometidos, con el fin de brindar una mejor y más adecuada tutela judicial efectiva. Paralelamente, procedieron a admitir prueba en casación, cuando ello ha resultado indispensable para apreciar el sustento de alguno de los motivos de casación, incluso relacionada con los hechos objeto del juicio, y finalmente nuestros jueces nacionales han optado por inhibirse de conocer de los casos que antes habían examinado y regresan a la casación luego de un juicio de reenvío, en fiel cumplimiento con lo dispuesto por la Corte Interamericana, además de otras medidas internas que se relacionan con la efectiva capacidad de conocimiento del caso.

Debe observarse que ya la Corte Interamericana ha aceptado como válido que las modificaciones internas se realicen a través de cambios jurisprudenciales. No obstante, el proceder de nuestros tribunales de casación y el criterio ya expuesto por la Corte Interamericana, estimamos indispensable plasmar las medidas adoptadas de manera expresa en nuestra legislación procesal penal, con el fin de acentuar la firme convicción de nuestro país de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y desde luego también para reafirmar la permanente y demostrada vocación costarricense de respetar los derechos humanos de las personas sometidas a proceso penal, independientemente de la naturaleza del delito que se les atribuya, en plena armonía con los tratados y los convenios internacionales de la materia suscritos por nuestro país, razones que motivan la formulación del presente proyecto de ley.(...)”

El trámite de este Expediente se llevó en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos y fue aprobado por la Asamblea

Legislativa, mediante Ley No. 8503 de fecha 28 de abril de 2006, denominada “Apertura de la Casación Penal”. El Gobierno de esta forma acata el fallo y se anula la condena contra Herrera Ulloa.¹⁹

Este caso se constituye indudablemente en un precedente de gran vinculación para el ordenamiento jurídico costarricense, pues establece pautas normativas -de creación jurisprudencial-, que garantizan y protegen la libertad de publicar información de interés público y la libertad de expresión.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, recientemente ha reafirmado el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, al emitir una sentencia el 19 de setiembre del 2007, sobre un caso elevado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Corte en julio del 2005, en donde esta instancia reconoce que Chile y otros Estados deben dar al público la información que se pide, como parte de otros derechos como el de la libertad de pensamiento y expresión. Se negó en este caso información por parte de una institución gubernamental sobre un proyecto relacionado con el tema de la deforestación con impacto ambiental. Reconoce esta jurisprudencia internacional, los principios de publicidad y transparencia, como parte de la gestión pública, así como el suministro de información de carácter público.²⁰

b. Jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Ya en el preámbulo de este estudio presentamos un breve resumen de los aspectos de mayor trascendencia, aportes

¹⁹ Herrera Ulloa (periodista del diario *La Nación*, San José, Costa Rica), fue condenado por citar en sus artículos informes de la prensa europea que afirmaban que el exdiplomático costarricense Félix Przedborski estaba implicado en actividades corruptas. El Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José le ordenó pagar 60 millones de colones (aproximadamente 200 000 dólares) por daños y perjuicios, más una multa de 120 días de salario. La Corte Interamericana de Derechos Humanos aceptó ver el caso de Herrera Ulloa después de que la Suprema Corte de Costa Rica rechazara su apelación en enero de 2001.

²⁰ Sobre esta jurisprudencia, ver nota periodística de: Ikeda, Néstor. “Corte Interamericana reafirma derecho al acceso de información”. Dirección electrónica: http://nacion.com/In_ee/2006/octubre/31/ultima-sr880402.html.

y tendencias de la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, a continuación profundizaremos en esos aspectos y otros. Con la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la Constitución Política volvió a tener vigencia y aplicación en el acontecer jurídico costarricense. A partir de entonces, las normas constitucionales han tenido un desarrollo relevante por el juez constitucional, en su aplicación e interpretación. A continuación veremos alguna jurisprudencia relacionada con el derecho de acceso a la información.

Los votos emitidos por la Sala Constitucional han planteado desde un inicio la vinculación entre el derecho de acceso a la información establecido en el artículo 30 constitucional y el derecho de petición regulado en el artículo 27 de la misma Carta Magna²¹. Esto resulta interesante, pues ambos abarcan institutos jurídicos distintos pero con una relación intrínseca para evitar la violación de garantías esenciales del administrado.

En cuanto a la información en los procedimientos administrativos se ha indicado: “Solo tratándose de procedimientos administrativos contra los administradores o funcionarios de la administración, la información únicamente puede darse a los interesados en el proceso o quienes figuren como parte. Pero, tratándose de otros trámites administrativos, como el de este caso –que se refiere al otorgamiento de una concesión– tienen un carácter eminentemente público, por lo que cualquier particular sea interesado directo o no, tiene derecho a imponerse de la información que allí conste. Como en este caso, la Municipalidad se negó a expedir la certificación por ellos solicitada, aún tratándose de información pública que no se trata de la excepción contenida en el numeral 30 constitucional, la negativa resulta arbitraria y violatoria de los numerales 27 y 30 de la Constitución Política”. Sala Constitucional, Voto N° 4235-94.

²¹Sobre este mismo tema y la relación entre los artículos 27 y 30 podemos citar la siguiente jurisprudencia: “El silencio del Ministro de Obras Públicas y Transportes en contestar las reiteradas peticiones y quejas de la recurrente y otros interesados constituye por sí misma una violación de su derecho de petición consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política. Aunque esa disposición no fue expresamente invocada en el recurso, sí lo fue el silencio del Ministro, el cual implica la indicada violación, que puede ser declarada por la Sala en virtud del principio –iura novit curia– y debe serlo en virtud de que los derechos y libertades fundamentales son de orden público, por definición”. Sala Constitucional, Voto N° 73-89.

En el mismo sentido, el órgano constitucional ya había señalado: “Conforme a los artículos 27 y 30 de nuestra Constitución, el accionante tiene derecho a que se le permita el acceso al expediente que contiene la resolución que le interesa, incluso para sacarle copia fotostática, pero en ningún modo está obligada la administración a facilitarle una copia de la resolución. Es el interesado el que debe obtener el expediente y cargar con el costo y gestión de la fotocopia. No puede ni debe la administración asumir costos adicionales que contribuyan al crecimiento del gasto público, debiendo limitarse a reducirlos al mínimo posible para su funcionamiento”. Sala Constitucional, Voto N° 1942-91.

Encontramos en las resoluciones anteriores aspectos que se deben resaltar. Se manifiesta, en primer término, que cuando estamos frente a información propia de un procedimiento administrativo, su conocimiento incumbe únicamente a las partes legitimadas en él; es decir, esta garantía se circunscribe a aquellos sujetos que tienen un derecho subjetivo o un interés legítimo en el procedimiento. Igualmente, cuando nos enfrentamos a una situación jurídica cuya relevancia es de interés público como el caso de la concesión de un servicio público, la Administración –en este caso la Municipalidad– no podría negar la información por su misma naturaleza. Posteriormente, se hace referencia al acceso al expediente administrativo. Ambas resoluciones son ejemplos del ejercicio del derecho de acceso a la información y petición, pero también de la protección de los principios de defensa y debido proceso que deben prevalecer en esta materia.

De igual forma, en relación con la naturaleza de la información que se requiere y, sobre todo, por la determinación del interés público que cobija la materia, el órgano constitucional, analizando una petición realizada por un legislador acerca de la conformación y número de las delegaciones oficiales, indicó:

“La información solicitada al Ministerio recurrido es pública y no puede negársele acceso a ella, a ningún ciudadano. Para la Sala es de especial importancia, el hecho de que el recurrente ocupe el cargo de diputado, ya que, siguiendo lo anotado en el considerando anterior y dentro de la indispensable función de control interinstitucional, que en este caso puede desarrollar el Poder Legislativo, es absolutamente legítimo su interés sobre la utilización de los fondos públicos, en el caso de las delegaciones oficiales, en el sentido de que su integración haya sido idónea

y proporcionada al fin del viaje o cualquier otra consideración, que en todo caso corresponde al legislador recurrente, en su papel contralor”. Sala Constitucional, Voto N° 3934-94.

De acuerdo con esta resolución, las autoridades públicas tienen la obligación de suministrar la información requerida por los ciudadanos cuando su naturaleza sea pública. Del mismo modo, al estar de por medio fondos públicos, se abre la posibilidad y legitimación para realizar cualquier gestión para conocer sobre la utilización de estos en razón del buen cumplimiento de la función y servicios públicos. Sobre este mismo tema, tenemos una resolución reciente del 2003, en la cual la Sala Constitucional permite que se conozcan las cuentas de los partidos políticos.²²

En relación con los deberes de los funcionarios públicos: estos tienen la obligación de dar la información cuya naturaleza no sea confidencial ni secreto de Estado. De igual forma, su atención debe enmarcarse dentro del marco jurídico que los rige (principio de legalidad), respetando²³ y acogiendo toda solicitud o petición de los administrados que sea interpuesta ante el ente administrativo en el cual desempeña sus labores. En este punto, debemos hacer una relación importante con el artículo 11 constitucional que dice: “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede (...)”. Además, habría que hacer referencia a la Ley General de la Administración Pública y al Estatuto de Servicio Civil, entre otros, que constituyen normativas que dan contenido y reglamentan el servicio público que deben procurar y cumplir los funcionarios públicos. Sobre estas labores se ha dicho: “Esta normativa tiene como fundamento el interés de la

²² El voto se encuentra actualmente en redacción. Véase información periodística al respecto en: “Partidos Políticos sin secreto bancario”, Sección El País, *La Nación*, viernes 9 de mayo del 2003, p. 4, y “Partidos celebran la apertura de cuentas políticas”, periódico *La Nación*, sábado 10 de mayo del 2003, p. 6-A.

²³ En este punto, se debe considerar que el funcionario al cumplir con un servicio público por medio del cual recibe un salario por las funciones que realiza debe cumplirlas con todo sentido de diligencia y cumpliendo con los requerimientos jurídicos, morales y éticos que cobijan su desempeño. Al respecto y para mayor información en esta materia, véase Ramírez Altamirano, Marina. *La ética del funcionario público*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, Prodel, primera edición, 1996.

comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos. Es por esto que la naturaleza pública de la información es el elemento cardinal para definir el derecho a solicitarla al órgano o ente público”. Sala Constitucional, Voto N° 561-94.

Sobre las funciones propias de competencia del funcionario público y en general de las autoridades administrativas, se ha manifestado también que “ha existido un exceso de poder por parte del presidente municipal en el ejercicio de sus funciones, limitando con su decisión la libertad de acceso a un acto público, a reproducir la sesión con la consecuente responsabilidad personal del interesado, a comunicar lo resuelto por un ente público y la propiedad del promovente, al ser despojado injustificadamente de su grabadora”. Sala Constitucional, Voto N° 275-91.

Entre los límites al derecho de información, tenemos en primer término todas aquellas situaciones relacionadas íntimamente con la vida privada de las personas, incluyendo dentro de estos derechos el honor, la imagen y el prestigio, así como el secreto de Estado y aquellos documentos que son declarados confidenciales por ley. (Véase artículo 24 de la Constitución Política y leyes citadas). Al respecto se dice en un voto de la Sala Constitucional:

“El derecho a la información al igual que la función de policía del Estado, tienen su límite en la vida privada de los ciudadanos, y los interrelacionados derechos fundamentales del honor y prestigio y de la imagen. De esta forma vemos que, por ejemplo, los expedientes judiciales penales sobre delitos son de acceso restringido combinando la tutela a la defensa con la protección de la reputación y el honor. Por ende, es menester que se plante razonablemente un criterio de información de dependencias policiales y judiciales sobre asuntos en etapa de investigación ... La Convención Americana sobre Derechos Humanos, pone como límite de la libertad de información, el respeto a los derechos o la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Estima la Sala que en investigaciones preliminares en procesos en que no se ha intimado ni indagado a los presuntos responsables, y en los

que los tribunales no han decidido sobre el futuro de la investigación y del inculpado, la publicación de un informe policial en la prensa, atenta contra el principio de información veraz, de posibilidad de rectificación o respuesta, y contra la honra del indiciado. El derecho de información no es irrestricto, y en esas circunstancias no puede ser el Estado quien proporcione los datos de quien sea acusado, para que se publique con su nombre o con condiciones que aludan directamente a su identificación. Es contrario al derecho a la reputación y al honor presentar en un artículo a una persona como delincuente si no ha sido sentenciado como tal, ni como imputado a quien no lo es. También lo será cuando se informa de una investigación preliminar si se dan los nombres de los presuntos acusados, pues puede resultar como en el presente caso, que se desestime la causa”. Sala Constitucional, Voto N° 1026-94.

En sentido similar debemos de reseñar el siguiente criterio: “El derecho de información tiene como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en las oficinas o departamentos administrativos. No cabe duda que como toda regla tiene su excepción, la denegatoria se permite cuando sea información confidencial que comprometa la contraparte o confiera un privilegio indebido para dañar ilegítimamente a la Administración dentro o fuera del expediente”. Sala Constitucional, Voto N° 3179-94.

Ahora bien, específicamente, la Sala ha indicado que son dos las limitaciones que establece el artículo 30 en relación con la información que requieran los administrados. En primer término, el asunto sobre el cual se pida información debe ser de relevancia o interés público y en segundo lugar que no estemos frente a secretos de Estado.

Sobre la relación entre el derecho de información en asuntos de interés público en los despachos administrativos y la privacidad de los documentos o información se ha indicado:

“Este caso presenta un conflicto entre el derecho a la información sobre asuntos de interés público, con el derecho a la privacidad de la información suministrada a la Caja Costarricense de Seguro Social, garantizada por el artículo 63 de la Ley Constitutiva de esa Institución. Sin embargo, de la simple lectura del

artículo 30 de la Constitución, se concluye que el derecho a la información existente en una oficina o departamento administrativo está calificado por su naturaleza pública. Esto es, que los datos requeridos por la persona sean aquellos relacionados con el funcionamiento de la institución, de sus políticas del uso de fondos públicos, etc. Pero, por exclusión, aquellos asuntos en los que solamente un empleado o una persona que use los servicios que presta la CCSS está interesado, es decir que es información confidencial por su naturaleza, la que además está protegida por ley, y no es sino al gestionante o a la persona de que se trata a quien afecta, o a la institución misma para resolver alguna gestión, no está contemplada por la garantía del artículo 30 Constitucional”. Sala Constitucional, Voto N° 2251-91.

Recordemos que el artículo 28 de la Carta Magna costarricense señala en lo que interesa que “nadie puede ser inquietado ni perseguido por sus manifestaciones en 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...”

Se analiza en el documento del magistrado Sancho, en la Sentencia 115-83 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, que: “...cuando esté de por medio el orden público habrá motivo legítimo para restringir el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información, pues la revelación o divulgación del asunto puede alterar gravemente el funcionamiento de los órganos públicos o producir consecuencias dañosas para la paz de la Nación y el bienestar general”. Lo anterior, constituye un aspecto fundamental pues establece parámetros objetivos para la restricción de esta garantía.

Para complementar esta idea, debemos agregar que la Sala Constitucional, en su voto 56-90, relativo al orden público, manifiesta: “El artículo 28 de la Constitución al referirse al orden público en relación con las acciones privadas, lo que pretende es lograr un justo equilibrio entre los derechos individuales y los intereses de la comunidad, de tal forma que se logre una pacífica convivencia social; de otra forma, difícilmente se alcanzaría el desarrollo de las sociedades”. En el mismo sentido, ha dicho: “Esta Sala en reiteradas ocasiones ha establecido, que el ejercicio de las libertades acordadas por la Constitución no es abso-

luto, y pueden ser objeto de restricciones cuando se encuentren de por medio intereses superiores” Voto N° 1115-94.

Más recientemente, podemos ver algunas consideraciones planteadas en el voto N° 03074-2002, relativo a un recurso de amparo planteado por *La Nación* contra el Presidente Ejecutivo del Banco Central, quien se negaba a entregar los resultados de un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional. En el punto que queremos resaltar dice la resolución: “Por el contrario, si la información en él contenida se refiere a un estudio que se hizo por un organismo internacional, externo a Costa Rica en el que no ha participado ningún órgano del Estado costarricense, sobre el estado económico del país, y en el mismo se pueden desvelar situaciones de relevancia nacional, pareciera que no existe duda alguna en cuanto a que ese informe debe ser de conocimiento público por cuanto trata aspectos que afectan a la colectividad nacional en general y, por ende, los ciudadanos tienen todo el derecho de conocer la situación real del país (...).” De relevancia notoria y respondiendo a las tendencias de transparencia administrativa, consideramos que la Sala Constitucional ha establecido parámetros de interpretación beneficiosos para la protección del derecho de acceso a la información pública, en razón de que el análisis de una informe de esta categoría involucra necesariamente una aplicación efectiva de la norma constitucional dirigida hacia un reconocimiento de derechos esenciales tanto del individuo como de la colectividad.

En este punto, haremos un alto en el análisis de la diversidad de jurisprudencia que hemos visto anteriormente, para analizar la consideración que plantea el magistrado Ernesto Jinesta Lobo en su libro *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*²⁴, en el que afirma:

“La jurisprudencia de la Sala Constitucional, con una nueva integración, desde el año 2003 –básicamente a partir de los Votos 136-03 y 2120-03–, ha potenciado, revolucionado y redimensionado, en todos sus perfiles, el derecho de acceso a la información administrativa y, por consiguiente, la obligación de las administraciones públicas e, incluso, de ciertas organizaciones privadas de claro interés público, de ser transparentes.”²⁵

²⁴Jinesta Lobo, Ernesto. *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*. San José, Editorial Juricentro, 2006.

²⁵Ibid., p. 15.

Sin embargo, en criterio de quienes hemos estudiado el tema del derecho de acceso a la información desde la creación de la Sala Constitucional, y mucho antes como derecho esencial de los ciudadanos, la construcción del derecho de acceso a la información surgió desde los mismos inicios de la Sala Constitucional y se fue desarrollando en forma prometedora, en especial, con diversas sentencias redactadas por varios magistrados, entre los que podemos destacar a los doctores Rodolfo Piza Escalante, Luis Paulino Mora y Eduardo Sancho²⁶, y más adelante al doctor Gilbert Armijo.²⁷

De esta manera, es importante lo que plantea el magistrado Jinesta sobre este derecho, que se ha “potenciado, revolucionado y redimensionado a partir del 2003” con una

²⁶Véanse votos 1261-90 (derecho a la intimidad e intervenciones telefónicas), 183-89, 99-90, 132-90, 1339-90 (principio pro-libertate), 1739-92 (debido proceso, legalidad y razonabilidad), 300-90, 980-91, 2150-92 (principio democrático), 172-89 (principio de proporcionalidad), 880-90, 249-91 (limitaciones al derecho de acceso a los departamentos públicos e información), 275-91 (actuación material de Presidente Municipal y afectación del libre acceso a la información), 1942-91 (acceso al expediente), 2251-91 (derecho a la información sobre asuntos de interés público), 934-93 (derecho de petición y límites del derecho de petición y acceso a la información), 1563-93 (libre acceso a los departamentos administrativos), 50-94 (gestión interna sobre expediente administrativo), 64-94 (fotocopias a expediente), 561-94 (desempeño de los funciones públicos), 1026-94 (derecho a la información y función de policía del Estado), 1709-94 (libre acceso a las dependencias públicas y el derecho a gestionar individual o colectivamente ante los funciones públicos), 3934-94 (información pública y libre acceso), 289-95 (acceso de los ciudadanos a los órganos públicos), 1655-97 (funcionario público e interés público), 00006-2000 (derecho de acceso a las oficinas públicas y acceso a la información), 382-2000 (expediente administrativo y límites de acceso a la información), 01227-2000 (derecho de información y pronta resolución), 00156-01 (fondos públicos y acceso a la información e informes) y 03836-2001 (acceso a la información y derecho de obtener pronta respuesta), entre otros muchos. Véase Córdoba Ortega, Jorge. *Cuadernos de Jurisprudencia Constitucional. Derecho de petición. Concepto. Características, Naturaleza jurídica, Información Pública*. San José, Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2005, pp. 59 a 124. Igualmente en 1992 el magistrado Piza Escalante desarrolla en la redacción de sus votos el tema del derecho de petición y su procedencia en los reclamos administrativos, derivados del derecho de acción. Véase Piza Escalante, Rodolfo. *La justicia constitucional en Costa Rica*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2004, pp. 37 a 49.

²⁷Voto N° 3074-02. Recurso de Amparo contra el Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica por negar el acceso al Informe anual de supervisión sobre las políticas cambiarias de Costa Rica por supuesta confidencialidad que derivaba del Convenio Constitutivo del FMI, resuelto a favor del periódico *La Nación*, entre otros.

amplia cantidad de sentencias de la Sala Constitucional –que él sistematiza e incluye en su libro–; sin embargo, no se pueden desconocer los aportes, avances doctrinales, legislativos y jurisprudenciales que se han dado en el período 1989-2003, durante el cual se construye la esencia misma del instituto en relación con este y otros derechos y que fue planteada por la Sala Constitucional, entonces con otra conformación de magistrados.

Ahora bien, en cuanto al desarrollo del carácter instrumental y garantía institucional del derecho de acceso a la información administrativa, consignada en los Votos 136-03 y 2120-03, retomamos lo manifestado por el magistrado Jinesta Lobo:

“El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informalmente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas.”²⁸

Es indudable que lo desarrollado en estos votos responde a un estudio profundo que brinda mayor claridad al abordar el núcleo fuerte o esencial del derecho de acceso a la información pública y el contexto jurídico en que se presenta. El mejoramiento en su tratamiento nos lleva a un planteamiento más sistemático y ordenado del instituto, reconociendo, en la conformación de la actual Sala, los aportes en esta materia de los magistrados Armijo y Jinesta.

Tomando en consideración los avances jurisprudenciales en la materia, veremos el Voto N° 2003-03489, pero antes que lo

²⁸Resoluciones citadas por Jinesta Lobo, Op. cit., p. 74. Además, el magistrado Jinesta en su libro menciona una importante cantidad de votos relacionados con el derecho de acceso a la información, transparencia administrativa y rendición de cuentas, entre otros. Véase, *Ibid.*, pp.74-75.

origen: el diputado Humberto Arce planteó un recurso contra la Junta Directiva General del Banco de Costa Rica y su Gerente, pues solicitaba información sobre las cuentas corrientes de los partidos Unidad Social Cristiana, Liberación Nacional o cualquier otro a nivel nacional, y sobre los personeros autorizados para operarlas, pero además pedía información de algunas empresas relacionadas con algunos de estos partidos políticos y sus cuentas corrientes. En su voto, el órgano constitucional desarrolla principios esenciales del derecho de acceso a la información pública y la naturaleza de los fondos públicos:

“Evidentemente, los fondos aportados por el Estado –por su origen y destino– están sujetos a los principios constitucionales de publicidad y transparencia y, en lo que se refiere a las aportaciones privadas, por aplicación del texto constitucional y legal, acontece lo mismo, dada la sujeción de los partidos políticos a un régimen de derecho público una vez que entran en funcionamiento y operación. (...) La sujeción de tales aportes al principio de publicidad trae causa de la naturaleza de interés público de la información atinente a los mismos, puesto que, el fin de la norma constitucional es procurar la licitud, sanidad financiera y transparencia de los fondos con que se financia una campaña política por cuyo medio el electorado designa a las personas que ocuparán los puestos de elección popular desde donde serán adoptados y trazados los grandes lineamientos de la política institucional del país.”

Por la importancia del tema, consideramos pertinente la cita de esta resolución, pues marca, en su análisis de contexto, límites al tema de secreto bancario, aunque queda claro que no elimina la figura, sino que establece excepciones por la naturaleza de los fondos que se manejan, prevaleciendo la publicidad y la transparencia ante el secreto.

En la actualidad, una de las resoluciones que ha brindado mayor desarrollo al derecho de acceso a la información pública es el Voto 2004-9234 del 25 de agosto del 2004, de la Sala Constitucional, que en forma amplia desarrolla la estructura, elementos, principios y normativa sobre aquel. Citaremos algunos de los apartados que llamaron más nuestra atención. En cuanto a la transparencia y publicidad administrativa establece:

“En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman

la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos– están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 de la Constitución Política). Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes. Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación –publicación y notificación–, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa.”

En relación con el concepto del derecho de acceso a la información pública, el Voto N° 2004-9234 dice:

“El ordinal 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los “departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público”, derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin embargo, la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información administrativa, puesto que, el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquellas. Es menester indicar que no siempre la información

administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente, archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a estos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de esta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos, ficheros–; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.”

Sobre la tipología relativa al derecho de acceso a la información pública, afirma:

“Se puede distinguir con claridad meridiana entre el derecho de acceso a la información administrativa (a) *ad extra* –fuera– y (b) *ad intra* –dentro– de un procedimiento administrativo. El primero se otorga a cualquier persona o administrado interesado en acceder una información administrativa determinada –*uti universi*– y el segundo, únicamente, a las partes interesadas en un procedimiento administrativo concreto y específico –*uti singuli*–. Este derecho se encuentra normado en la Ley General de la Administración Pública en su Capítulo Sexto intitulado “Del acceso al expediente y sus piezas”, Título Tercero del Libro Segundo en los artículos 272 a 274. El numeral 30 de la Constitución Política, evidentemente, se refiere al derecho de acceso *ad extra*, puesto que, es absolutamente independiente de la existencia de un procedimiento administrativo. Este derecho no ha sido desarrollado legislativamente de forma sistemática y coherente, lo cual constituye una seria y grave laguna de nuestro ordenamiento jurídico que se ha prolongado en el tiempo por más de cincuenta años desde la vigencia del texto constitucional. La regulación de este derecho ha sido fragmentada y sectorial, así, a título de ejemplo, la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202 del 24 de octubre de 1990, lo norma respecto de los documentos con valor científico y cultural de los entes y órganos públicos –*sujetos pasivos*– que conforman el Sistema Nacional de Archivos (Poderes Legislativo, Judicial, Ejecutivo y demás entes públicos con personalidad jurídica, así como los depositados en los archivos privados y particulares sometidos a las previsiones de ese cuerpo legal).”

Asimismo, en el Voto N° 2004-9234, se aborda el tema de los sujetos activo y pasivo; al respecto dice:

“El sujeto activo del derecho consagrado en el artículo 30 de la Carta Magna lo es toda persona o todo administrado, por lo que el propósito del constituyente fue reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas. Independientemente de lo anterior, el texto constitucional prevé, también, un acceso institucional privilegiado a la información administrativa como, por ejemplo, del que gozan las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa (artículo 121, inciso 23, de la Constitución Política)

para el ejercicio de su control político. Debe advertirse que el acceso institucional privilegiado es regulado por el ordenamiento infraconstitucional para otras hipótesis tales como la Contraloría General de la República (artículos 13 de la Ley Orgánica N° 7428 del 26 de agosto de 1994; 20, párrafo 2°, de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, N° 6872 del 17 de junio de 1983 y sus reformas), la Defensoría de los Habitantes (artículo 12, párrafo 2°, de la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992 y sus reformas), las comisiones para Promover la Competencia y Nacional del Consumidor (artículo 64 de la Ley N° 7274 del 20 de diciembre de 1994), la administración tributaria (artículos 105, 106, y 107 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios), etc. En lo tocante a los sujetos pasivos del derecho de acceso a la información administrativa, debe tomarse en consideración que el numeral 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los “departamentos administrativos”, con lo que serán sujetos pasivos todos los entes públicos y sus órganos, tanto de la Administración Central –Estado o ente público mayor– como de la Administración Descentralizada institucional o por servicios –la mayoría de las instituciones autónomas–, territorial –municipalidades– y corporativa –colegios profesionales, corporaciones productivas o industriales como la Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar, el Instituto del Café, la Junta del Tabaco, la Corporación Arrocera, las Corporaciones Ganadera y Hortícola Nacional, etc.–. El derecho de acceso debe hacerse extensivo, pasivamente, a las empresas públicas que asuman formas de organización colectivas del derecho privado a través de las cuales alguna administración pública ejerce una actividad empresarial, industrial o comercial e interviene en la economía y el mercado, tales como la Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (Recope), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima (CNFL), Radiográfica de Costa Rica Sociedad Anónima (Racsa), Correos de Costa Rica Sociedad Anónima, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia Sociedad Anónima (EPSH), etc., sobre todo, cuando poseen información de interés público. Por último, las personas privadas que ejercen de forma permanente o transitoria una potestad o competencia pública en virtud de habilitación legal o contractual (*munera publica*), tales como los concesionarios de servicios u obras públicas, los gestores interesados, los notarios, contadores públicos,

ingenieros, arquitectos, topógrafos, etc. pueden, eventualmente, convertirse en sujetos pasivos cuando manejan o poseen información –documentos– de un claro interés público.”

En cuanto al objeto de derecho de acceso a la información pública, la Sala Constitucional añade:

“El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los “departamentos administrativos”, siendo que el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa. Consecuentemente, una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente, de su soporte, sea documental –expedientes, registros, archivos, ficheros–, electrónico o informático –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos–, audiovisual, magnetofónico, etc.”

Finalmente, en cuanto a los límites intrínsecos y extrínsecos, el Voto N° 2004-9234 manifiesta en detalle:

“En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos, los siguientes: 1) El fin del derecho es la “información sobre asuntos de interés público”, de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza el derecho se ve enervado y no se puede acceder. 2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2° del ordinal 30 constitucional al estipularse “Quedan a salvo los secretos de Estado”. El secreto de Estado como un límite al derecho de acceso a la información administrativa es reserva de ley (artículo 19, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública), empero, han transcurrido más de cincuenta años desde la vigencia de la Constitución y todavía persiste la omisión legislativa en el dictado de una ley de secretos de estado y materias clasificadas. Esta laguna legislativa, obviamente, ha provocado una grave incertidumbre y ha propiciado la costumbre contra legem del Poder Ejecutivo de calificar, por vía de decreto ejecutivo, de forma puntual y coyuntural, algunas materias como reservadas o clasificadas

por constituir, a su entender, secreto de Estado. Tocante el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspectos tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre este y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público (vid. artículo 284 del Código Penal, al tipificar el delito de “revelación de secretos”). No resulta ocioso distinguir entre el secreto por razones objetivas y materiales (*ratione materiae*), referido a los tres aspectos anteriormente indicados (seguridad, defensa nacional y relaciones exteriores) y el secreto impuesto a los funcionarios o servidores públicos (*ratione personae*) quienes por motivo del ejercicio de sus funciones conocen cierto tipo de información, respecto de la cual deben guardar un deber de sigilo y reserva (vid. artículo 337 del Código Penal al tipificar y sancionar el delito de “divulgación de secretos”). El secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa (v. gr. Ley General de Policía N° 7410 del 26 de mayo de 1994, al calificar de confidenciales y, eventualmente, declarables secreto de Estado por el Presidente de la República los informes y documentos de la Dirección de Seguridad del Estado –artículo 16–; la Ley General de Aviación Civil respecto de algunos acuerdos del Consejo Técnico de Aviación Civil –artículo 303–, etc.). El secreto de Estado en cuanto constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión debe ser interpretado y aplicado, en todo momento, de forma restrictiva. En lo concerniente a las limitaciones o límites extrínsecos del derecho de acceso a la información administrativa tenemos los siguientes: 1) El artículo 28 de la Constitución Política establece como límite extrínseco del cualquier derecho la moral y el orden público. 2) El artículo 24 de la Constitución Política le garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por constar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional. Obvia-

mente, lo anterior resulta de mayor aplicación cuando el propio administrado ha puesto en conocimiento de una administración pública información confidencial, por ser requerida, con el propósito de obtener un resultado determinado o beneficio. En realidad esta limitación está íntimamente ligada al primer límite intrínseco indicado, puesto que, muy, probablemente, en tal supuesto la información pretendida no recae sobre asuntos de interés público sino privado. Íntimamente ligados a esta limitación se encuentran el secreto bancario, entendido como el deber impuesto a toda entidad de intermediación financiera de no revelar la información y los datos que posea de sus clientes por cualquier operación bancaria o contrato bancario que haya celebrado con estos, sobre todo, en tratándose de las cuentas corrientes, ya que, el numeral 615 del Código de Comercio lo consagra expresamente para esa hipótesis, y el secreto industrial, comercial o económico de las empresas acerca de determinadas ideas, productos o procedimientos industriales y de sus estados financieros, crediticios y tributarios. Habrá situaciones en que la información de un particular que posea un ente u órgano público puede tener, sobre todo articulada con la de otros particulares, una clara dimensión y vocación pública, circunstancias que deben ser progresiva y casuísticamente identificadas por este Tribunal Constitucional. 3) La averiguación de los delitos, cuando se trata de investigaciones criminales efectuadas por cuerpos policiales administrativos o judiciales, con el propósito de garantizar el acierto y éxito de la investigación y, ante todo, para respetar la presunción de inocencia, el honor y la intimidad de las personas involucradas”. (Resolución N° 2004-1569 de las 12:39 horas del 13 de febrero de 2004. En sentido similar, la 02120-2003 de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003, la 2004-3386 de las 15:52 horas del 31 de marzo de 2004, la 2004-3500 de las 9:28 horas del 2 de abril de 2004 y la 2004-5693 de las 15:36 horas del 26 de mayo de 2004)”.

Sin lugar a dudas, esta resolución ha venido a establecer una serie de aspectos característicos y especiales del derecho de acceso a la información pública, que debe ser de cita obligatoria en cualquier estudio que se haga sobre el tema. Con este voto, la Sala Constitucional integra e interpreta el marco general de las garantías fundamentales y lo lleva al desarrollo de su contenido esencial, en particular, al abordar elementos propios de este, en

donde las consideraciones de la doctrina no siempre han sido uniformes. En fin, la Sala Constitucional ha abordado reiteradamente el tema del derecho de acceso a la información pública, para lo que estableció un marco de referencia importante para los ciudadanos en la protección y salvaguarda de este derecho. En todo caso, estamos frente a una materia de atención casuística, pues no se cuenta con una ley marco que desarrolle estos principios y preceptos como sí lo ha hecho el órgano constitucional.

En un estudio reciente el periodista Mauricio Herrera, a propósito de su participación en las III Jornadas de Investigación “Encrucijadas de la comunicación social”, sistematiza en forma muy clara el desarrollo dado a este derecho fundamental por parte de la Sala Constitucional y menciona los votos que, en su opinión, constituyen un ejemplo del progreso en esta materia. En este sentido afirma:

“SEIS EJEMPLOS DE PROGRESO. A pesar de las limitaciones, fallos recientes de la Sala Constitucional, algunos ya citados parcialmente más arriba, han abierto nuevos ámbitos de aplicación del derecho de petición. Los votos 2120-03, 11186-03, 3409-03 y 3074-02 aclaran y amplían el ámbito de acceso a la información pública en Costa Rica”.²⁹

Otros votos a los cuales Herrera hace referencia son el 9705-04 y 3673-05. Todas estas resoluciones, que desarrollan temas como apertura de cuentas corrientes, información sobre beneficiarios del sistema de pensiones no contributivas, lista de beneficiarios del bono de la vivienda, secreto bancario, partidos políticos, banca privada, informe del Fondo Monetario Internacional sobre la situación económica del país, y sobre las tarifas, contratos y montos pagados a empresas reaseguradoras, constituyen un parámetro de análisis sobre la evolución de reconocimiento y protección de este derecho fundamental, y en este sentido, es un aporte objetivo y actual sobre el tema en estudio.

Interesa resaltar el Voto N° 2007-09469 relativo a la consulta planteada por varios legisladores y por la Defensora de los

²⁹Herrera, Mauricio. “Avances en el derecho de acceso a la información pública en Costa Rica”. III Jornadas de Investigación. Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, realizadas del 9 al 12 de mayo del 2006, pp. 171 a 178.

Habitantes, al proyecto de aprobación del “Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos”, el cual en su apartado referido a la posible violación del principio de intimidad señaló:

“Las señoras y señores diputados consultan lo dispuesto en el artículo 15.11.12 del Tratado, pues consideran que dicho artículo autoriza a las autoridades judiciales de cada Parte a trasladar información confidencial de cualquier persona involucrada en una infracción de propiedad intelectual, al titular del derecho, con lo cual se desconoce lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, pues no sólo se amplían los supuestos de secuestro, registro y examen existentes en nuestra legislación, sino que además se autoriza al juez civil para realizar esas funciones. Sobre las exigencias en cuanto al manejo de información esta Sala ha indicado: ‘el Estado procurar (sic) que los datos íntimos (también llamados ‘sensibles’) de las personas no sean siquiera accedidos sin su expreso consentimiento. Trátese de informaciones que no conciernen más que a su titular y a quienes este quiera participar de ellos, tales como su orientación ideológica, fe religiosa, preferencias sexuales, etc., es decir, aquellos aspectos propios de su personalidad, y que como tales escapan del dominio público, integrando parte de su intimidad del mismo modo que su domicilio y sus comunicaciones escritas, electrónicas, etc. En un segundo nivel de restricción se encuentran las informaciones que, aun formando parte de registros públicos o privados no ostentan el carácter de ‘públicas’, ya que –salvo unas pocas excepciones– interesan solo a su titular, pero no a la generalidad de los usuarios del registro. Ejemplo de este último tipo son los archivos médicos de los individuos, así como los datos estrictamente personales que deban ser aportados a los diversos tipos de expedientes administrativos. En estos casos, si bien el acceso a los datos no está prohibido, sí se encuentra restringido a la Administración y a quienes ostenten un interés directo en dicha información. En un grado menos restrictivo de protección se encuentran los datos que, aun siendo privados, no forman parte del fuero íntimo de la persona, sino que revelan datos de eventual interés para determinados sectores, en especial el comercio. Tal es el caso de los hábitos de consumo de las personas (al menos de aquellos que no quepan dentro del concepto de “datos sensibles”). En estos supuestos, el

simple acceso a tales datos no necesariamente requiere la aprobación del titular de los mismos ni constituye una violación a su intimidad, como tampoco su almacenamiento y difusión. No obstante, la forma cómo tales informaciones sean acopiadas y empleadas sí reviste interés para el Derecho, pues la misma deberá ser realizada de forma tal que se garantice la integridad, veracidad, exactitud y empleo adecuado de los datos. Integridad, porque las informaciones parciales pueden inducir a errores en la interpretación de los datos, poniendo en eventual riesgo el honor y otros intereses del titular de la información. Veracidad por el mero respeto al principio constitucional de buena fe, y porque el almacenamiento y uso de datos incorrectos puede llevar a graves consecuencias respecto del perfil que el consultante puede hacerse respecto de la persona. Exactitud, porque los datos contenidos en dichos archivos deben estar identificados de manera tal que resulte indubitable la titularidad de los mismos, así como el carácter y significado de las informaciones. Además, el empleo de tales datos debe corresponder a la finalidad (obviamente lícita) para la que fueron recolectados, y no para otra distinta. En el caso de todas las reglas antes mencionadas, es claro que el deber de cumplimiento de tales exigencias lo ostenta quien acopie y manipule los datos, siendo deber suyo –y no de la persona dueña de los datos– la estricta y oficiosa observancia de las mismas. Finalmente, se encuentran los datos que, aun siendo personales, revisten un marcado interés público, tales como los que se refieren al comportamiento crediticio de las personas; no son de dominio público los montos y fuentes del endeudamiento de cada individuo, pero sí lo son sus acciones como deudor, la probidad con que haya honrado sus obligaciones y la existencia de antecedentes de incumplimiento crediticio, datos de gran relevancia para asegurar la normalidad del mercado de capitales y evitar el aumento desmedido en los intereses por riesgo. Con respecto a estos datos, también caben las mismas reglas de recolección, almacenamiento y empleo referidos a los anteriores, es decir, la veracidad, integridad, exactitud y uso conforme. El respeto de las anteriores reglas limita, pero no impide a las agencias –públicas privadas– de recolección y almacenamiento de datos, cumplir con sus funciones, pero sí asegura que el individuo, sujeto más vulnerable del proceso informático, no sea desprote-

gido ante el poder inmenso que la media adquiere día con día. En una categoría aparte se encuentran aquellos datos de interés general y acceso irrestricto contenidos en archivos públicos, para los cuales la regla a emplear es la del artículo 30 y no la dispuesta en el numeral 24 constitucional. Es decir, que en relación con tales informaciones existe una autorización absoluta de acceso y un deber inexcusable de la Administración de ponerlos al alcance de quienes quieran consultarlos, como en mecanismo de control ciudadano respecto de las actuaciones estatales, derivación necesaria del principio democrático que informa todas las actuaciones públicas y moldea las relaciones entre el Estado y la sociedad civil'. (Sentencia 2001-00754, de las trece horas del veinticinco de enero de dos mil uno). Visto el diferente grado de protección que se ha reconocido en materia de datos personales, esta Sala debe analizar lo dispuesto en la norma consultada, para determinar en definitiva si existe o no un roce con la Constitución Política. Dicho artículo señala: '12. Cada Parte garantizará que en los procedimientos civiles judiciales relativos a la observancia de los derechos de propiedad intelectual, sus autoridades judiciales deberán estar facultadas para ordenar al infractor que proporcione cualquier información que posea respecto a cualquier persona(s) involucradas en cualquier aspecto de la infracción y respecto de los medios de producción o canales de distribución para los productos o servicios infractores, incluyendo la identificación de terceras personas involucradas en su producción y distribución y sus canales de distribución, y proporcionarle esta información al titular del derecho. Cada Parte garantizará que sus autoridades judiciales deberán estar facultadas para imponer sanciones, cuando fuere apropiado, a una parte en un procedimiento que incumpla las órdenes válidas impuestas por dichas autoridades'. Por su parte, el artículo 24 de la Constitución Política señala en lo conducente: '(...) 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. (...)'

culo constitucional, se puede llegar a la conclusión de que los Tribunales de Justicia en general están autorizados por el Constituyente para ordenar el secuestro, registro o examen de los documentos privados, cuando sean necesarios para esclarecer asuntos sometidos a su conocimiento, siendo el único requisito que la regulación legal que fije las pautas sea aprobada por votación de dos tercios de los Diputados de la Asamblea Legislativa. Por tal razón, el simple hecho de que el Tratado autorice a un juez civil para requerir información en los procedimientos judiciales (aun siendo confidencial), resulta acorde con el artículo constitucional, advirtiendo lógicamente que será mediante ley aprobada por mayoría calificada que se regule todo lo relativo a esta materia. Ahora bien, llevan razón los consultantes al indicar que se trata de una disposición abierta que deja la duda de si el juez civil además de estar facultado para solicitar información confidencial, puede trasladarla al titular del derecho a pesar de la naturaleza de esa información. Sin embargo, de nuevo, considera esta Sala que dicho artículo no puede ser sustraído de las obligaciones generales que establece el Tratado en materia de observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, y a partir de ahí debe ubicarse la norma en cuestión. Como ya se comentó, en el mismo artículo donde se encuentra la disposición consultada (15.11), se reconoce el derecho de cada Parte de mantener sus principios del debido proceso y los fundamentos de su propio sistema legal. Por lo anterior, a la luz de nuestra normativa interna (que reconoce el mismo Tratado), el juez civil no podría en ningún caso trasladar al titular del derecho, aquella información que sea considerada 'dato sensible', o que siendo privada, carezca de importancia para efectos de que el titular pueda identificar a los infractores o los medios de producción o canales de distribución utilizados para la infracción, pues evidentemente aquí se desnaturalizaría la intención de la norma consultada, y se vulneraría el Derecho de la Constitución. Por supuesto que aquellos datos que están referidos a personas privadas pero no está impedida su transferencia, deben cumplir estrictamente con los caracteres esenciales de integridad, veracidad, exactitud y adecuación al fin que la jurisprudencia constitucional ha reconocido como indispensables para el manejo de este tipo de información. Por ello, todo lo relativo a esta materia debe estar expresamente establecido en la ley si en la actualidad

no existe tal regulación, sin que la disposición genérica del Tratado resulte en sí misma inconstitucional, pues por las razones indicadas, dicha norma debe interpretarse a la luz de las obligaciones generales que contiene el capítulo de propiedad intelectual. No resulta de más indicar, que una norma con sentido similar se encuentra en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), la cual señala: ‘Artículo 47. Derecho de información. Los Miembros podrán disponer que, salvo que resulte desproporcionado con la gravedad de la infracción, las autoridades judiciales puedan ordenar al infractor que informe al titular del derecho sobre la identidad de los terceros que hayan participado en la producción y distribución de los bienes o servicios infractores, y sobre sus circuitos de distribución’. Lo anterior, demuestra que la obligación fue adquirida previamente por Costa Rica al aprobar el ADPIC, y en consecuencia no es un tema innovador en el Tratado de Libre Comercio. Además, el artículo primero del ADPIC, faculta a los Estados a prever en su legislación, una protección más amplia que la exigida en dicho acuerdo, con lo cual el Tratado de Libre Comercio no hace más que desarrollar el contenido de dicha disposición. En consecuencia, con las advertencias hechas, esta Sala no encuentra inconstitucionalidad alguna en cuanto a este punto.”

Esta resolución es interesante no solo por la temática que trata, sino por su actualidad y vigencia, en donde se establecen parámetros esenciales sobre el tratamiento de los datos íntimos de las personas (orientación ideológica, fe religiosa y preferencias sexuales, entre otros) que son aspectos propios de su personalidad. Del mismo modo, hace referencia al derecho de acceso a la información y al derecho a la intimidad, vinculados en su ejercicio de la ciudadanía.

Por último, veremos algunos votos recientes de la Sala Constitucional sobre temas relacionados con el derecho de acceso a la información, sus límites, el derecho a la intimidad, las listas negras en el ámbito bancario y la información financiera, que nos ilustran el tratamiento actual y lo casuístico de la materia.

Voto N° 11546-05. Niegan información. “Solicitaron la ba-

se de datos de los pensionados del Magisterio Nacional y les fue negada. Se declara con lugar el recurso. Se ordena al Director Ejecutivo de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, que dentro del plazo de ocho días contado a partir de la notificación de esta resolución, le brinde al amparado la información que solicitó y que conste en los registros de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional. Se declaró con Lugar.”

Voto N° 13438-05. Niegan en MOPT informe que fue publicado en la prensa. “En el periódico *La Nación* salió publicado informe de auditoría interna del MOPT, en donde se determinó que el Presidente del Sinart había recibido dinero de un grupo de vecinos de Cartago. El recurrente solicitó al MOPT el informe de auditoría y se le indicó que era confidencial, a pesar de que lo involucra. Se declaró con lugar el recurso. Se ordena a la Auditora General del MOPT, o a quien en su lugar ejerza el cargo, que brinde al recurrente, la información solicitada (...). Se declaró con Lugar.”

Voto N° 15244-07. Se le mantiene en lista negra por crédito incobrable. “Alega la recurrente que como trabajadora activa y cotizante de acuerdo con la ley, acudió al Banco Popular con el fin de obtener información sobre un posible préstamo personal, siendo sorprendida al indicársele que forma parte de una lista de personas que denominan incobrables y a quienes por esta razón no se les otorga ningún beneficio del Banco de los Trabajadores. De inmediato se apersonó a Gestión de Cobro de esa institución, donde la atendió el Jefe de la Sección y le informó que en efecto mantiene esta lista para asegurarse a quiénes prestan dinero y que es una disposición de orden administrativo, es decir hacen una infundada distinción entre lo dispuesto por la legislación vigente en materia de obligaciones y la orden interna del Banco. Que una vez dada la explicación en relación con su caso, que se refiere a una operación declarada prescrita hace varios años por el Juzgado Primero Civil de Mayor Cuantía de San José, su hermana que es abogada, le hace ver al funcionario que este listado no tiene fundamento pues la deuda es inexistente, pero no obstante, el funcionario citado replica que esta es la política del Banco y que solamente cancelando determinada suma más intereses, se le excluirá del listado. En lo atinente al derecho al

olvido, en materia civil, se cita el voto 8894-05. Se declara con lugar el recurso. Se ordena a la Coordinadora del Subproceso de Gestión de Cobro Judicial del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que en forma inmediata anule el registro crediticio de la accionante vinculado al pagaré 263877 del cuatro de julio de 1985. Se declaró con Lugar.”

Voto N° 15343-07. Niegan información en el Colegio de Médicos. “Alega la recurrente que el Colegio de Médicos le ha imposibilitado el otorgamiento de la lista de los médicos inscritos como cirujanos plásticos al disponer que debe pagar \$0,75 por cada colegiado, a pesar de que se trata de información pública. Este tribunal ya le ha indicado incluso a este mismo Colegio Profesional mediante sentencia 4208-07, que desde el punto de vista del sujeto que resguarda la información, importa recordar que se trata de un colegio profesional, es decir, un ente de derecho público no estatal y, por esa condición, los datos que constan en él son, por regla, de acceso general. Se reiteró, que el derecho de acceso a la información administrativa es, fundamentalmente, un mecanismo de control en manos de los administrados, que les permite controlar la legalidad y oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Se declara con lugar el recurso. Se ordena al Presidente del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, que otorgue en forma inmediata y gratuita la información pública que requiere la amparada, una vez comunicada esta sentencia. Se declaró con Lugar.”

Voto N° 07-012263. Publicación sobre personas buscadas. “Alega el recurrente que fue sentenciado por un Juzgado Penal. Que en el Diario Extra se publicó una nota sobre “once de los más buscados” violadores y abusadores, entre los que aparece, con nombre completo y fotografía, el amparado, a quien se le atribuye catorce años de condena por violación y abusos deshonestos. Que dicha publicación viola groseramente la normativa nacional e internacional en materia de justicia juvenil, que prohíbe cualquier exhibición pública de menores sometidos a proceso penal juvenil. Que no solo la publicación de su imagen viola la normativa mencionada sino que la información es falaz,

toda vez que no pesa sobre el amparado la condena pretendida por este diario. Con base en las consideraciones dadas en la sentencia se dispone rechazar en parte el recurso en algunos de los puntos planteados y declarar sin lugar en cuanto a otros aspectos. Se rechaza de plano el recurso, en cuanto a la alegada violación al artículo 29 de la Constitución Política. En lo demás, declara sin lugar el recurso. Se declaró sin lugar y se rechazó de plano.”

Voto N° 16586-07. Sanción de acceso a computadora. “El recurrente acusa que como producto de una investigación iniciada en su contra, las autoridades de la Municipalidad de La Unión accedieron a todos los documentos contenidos en la computadora que utiliza para realizar sus labores como Coordinador de la Oficina de Valoración de ese ente municipal, lo que en su criterio, quebranta el principio de inviolabilidad de las comunicaciones privadas reconocido en el artículo 24 de la Constitución Política. Agrega que solicitó el acta levantada con motivo de la revisión de su ordenador, no obstante, a la fecha de interposición del amparo, no se le había entregado dicho documento. Finalmente, alegó que el Alcalde Municipal de La Unión lo suspendió de sus labores con goce de salario hasta tanto no finalizara el procedimiento seguido en su contra, disposición que, en su criterio, lesiona su derecho al debido proceso. Con base en las consideraciones dadas en la sentencia, se dispone declarar sin lugar el recurso. El magistrado Jinesta y la magistrada Abdelnour salvan el voto y declaran parcialmente con lugar el recurso. El magistrado Solano da razones adicionales. Se declara sin lugar.”

Voto N° 17324-07. Información crediticia. “Señala el recurrente que en la base de datos de las empresas recurridas, consta información crediticia suya que califica de inexacta y errónea, lo que, a su juicio, violenta sus derechos a la intimidad y a la información. Reclama también que la página de la información en Internet aparece una fotografía suya sin su autorización. Se declara parcialmente con lugar el recurso. Únicamente en cuanto a la violación al derecho de imagen. Se ordena al representante de la WWWDATUMNET S.A. que, de inmediato, excluya de la base de datos de su representada, la fotografía del amparado.

En los demás extremos se declara sin lugar el recurso. Se declara con lugar.

Voto N° 17472-07. Acceso a información del ICE. Alega el recurrente: 1) Por correo certificado remitió una solicitud de información al Secretario del Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad, a fin de que se brindara los siguientes datos: a) nombre completo de las empresas que han suscrito contratos para la venta de cogeneración eléctrica con esa entidad, b) quiénes son los accionistas de cada una de esas empresas, c) cuál es la cantidad de kilovatios que se compara a cada una de las empresas y el precio que se paga por kilovatio, d) cuál es el precio al que el Instituto Costarricense de Electricidad vende el kilovatio a los consumidores, 2) Por oficio número 0510.1330.2007 del 19 de setiembre del 2007, el Subgerente del Sector Electricidad del Instituto Costarricense de Electricidad, le indicó que: "...De previo a atender su solicitud y en acatamiento de lo dispuesto en los Artículos 272, 273 y 274 de la Ley General de la Administración Pública, se debe acreditar cuál es el interés público que le asiste a efecto de solicitar la información mencionada en su consulta de fecha 3 de setiembre de 2007...". Considera que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política, que se le condicione el acceso a información de carácter público, a que demuestre cuál es el interés público que tiene en acceder a esos datos, más aún cuando el sustento legal en que pretende fundamentar esa condición, no es aplicable al caso concreto, pues dichos artículos hacen referencia al acceso –dentro de un procedimiento administrativo– al expediente en que se tramite dicho procedimiento, motivo por el cual, considera que en aplicación de los principios de transparencia, de rendición de cuentas y evaluación de resultados, no solo se encuentra legitimada para solicitar dicha información, sino que el recurrido está en la obligación de proporcionársela, con las reservas del caso si así fuera procedente conforme a derecho y a la jurisprudencia que al respecto ha dictado esta Sala. Se declara parcialmente con lugar el recurso por violación a lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política. Se ordena al Subgerente del Sector de Electricidad del Instituto Costarricense de Electricidad, brindar acceso y facilitar de inmediato a la amparada la información solicitada que no tenga carácter

confidencial, conforme a lo dispuesto en el último considerando de esta sentencia. Se declara con lugar.”

Voto N° 218-08. Derecho de imagen. “El recurrente acude a esta sala en amparo del derecho de imagen aduciendo que, el 11 de octubre del 2007, Diario Extra difundió la imagen y apellidos del amparado, ligándolo con una serie de homicidios y otra serie de actos delictivos, generando un grave daño a la imagen del menor de edad, ya que lo estigmatiza ante toda la sociedad costarricense como un menor de edad delincuente o criminal. En reiteradas ocasiones, esta sala ha desarrollado el derecho de imagen como una extensión del derecho a la intimidad, protegido constitucionalmente en el artículo 24 de la Constitución Política, cuyo fin es resguardar el ámbito o esfera privada de las personas del público, salvo autorización expresa del interesado. De esta manera, se limita la intervención de otras personas o de los poderes públicos en la vida privada de las personas; esta limitación puede encontrarse tanto en la observación y en la captación de la imagen como en la difusión posterior de lo captado sin el consentimiento de la persona afectada. No obstante lo anterior, este tribunal ha señalado expresamente que para que una persona pueda invocar la vulneración a este derecho, debe existir una plena identificación de la persona presuntamente perjudicada, sea por su nombre o por su imagen. Sobre el tema se cita la sentencia 11154-04. En este caso concreto, entre otros aspectos analizados en la sentencia, no se logró identificar plenamente a la persona mostrada en la fotografía publicada, cuyo rostro fue parcialmente cubierto con una cinta negra en el sector de los ojos, que impide una completa identificación de sus rasgos físicos y por ende una plena identificación de la persona ante el público. Asimismo, no se menciona su nombre completo, motivo por el cual no se puede deducir o extraer con certeza la persona a la que se hace referencia, específicamente, que se trate del menor aquí amparado. Se declara sin lugar.”

³⁰Dictamen de la Procuraduría General de la República, N° C-239-95, de 21 de noviembre de 1995, elaborado por la Dra. Magda Inés Rojas Chaves.

Voto N° 212-08. Información crediticia. “Alega el recurrente que en las bases de datos de las empresas recurridas existe información de carácter personal que es inexacta. Por lo anterior se debe suprimir, modificar o actualizar. Considera violentado su derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa. Sobre el derecho a la autodeterminación informativa se cita la sentencia 4847-99. Asimismo, mediante sentencia número 8996-02, este tribunal estableció, claramente, cuáles han de ser las reglas que deben cumplirse a fin de garantizar el respeto y la protección de datos. Sobre el derecho al olvido en materia civil, que se viola cuando se mantiene información en este tipo de bases de datos de protección crediticia de asuntos iniciados muchos años atrás o que estén archivados o terminados, se viola también el derecho a la autodeterminación informativa y otros derechos fundamentales. En resumen, este derecho se traduce en la obligación de las empresas que guardan bases de datos de eliminar los datos que se refieran a asuntos civiles con más de cuatro años desde que finalizó el respectivo proceso. En el caso concreto, consta que la información crediticia del amparado se ajusta a lo dispuesto en la materia. Se declara sin lugar.”

Voto N° 816-08. Información crediticia no actualizada. “Alega el recurrente que solicitó ante el Banco Nacional de Costa Rica un préstamo, pero se le informó que según consulta a la base de datos de la empresa recurrida, aparecía con varios juicios establecidos en su contra, lo cual no es cierto. Ante el grave perjuicio que le ha ocasionado la demandada, se dirigió a sus oficinas a indagar por qué lo tienen clasificado como una persona que no honra sus obligaciones y no quisieron darle información alguna sobre el particular, limitándose a decirle que consiguen información de acuerdo con sus fuentes y el sistema que tienen para ingresar todos los procesos en el Poder Judicial. De esta manera, afirma, la sociedad demandada está transmitiendo a sus clientes información que no es cierta ni veraz o actualizada, violentando su derecho a la autodeterminación informativa, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política y artículo 13 inciso 1) del Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana Sobre los Derechos Humanos. Este tribunal constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la legitimidad de la valoración del riesgo en las operaciones crediti-

cias, así como acerca del régimen jurídico relativo al tratamiento de los datos personales en Costa Rica. Se cita la sentencia 754-02. Se declara con lugar el recurso. En consecuencia, se ordena a los representantes legales de la empresa TELETEC S.A. que actualice la información relativa a juicios que consigna en la base de datos de su representada en los que figura como parte el amparado, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de esta resolución. Se declara con lugar.”

Debemos concluir en forma preliminar que la Sala Constitucional ha venido a fortalecer la protección de esta garantía fundamental, en razón de la interpretación que le ha dado al artículo 30 y otras normas constitucionales relacionadas con el derecho de acceso a la información pública. Pese a ello, lo casuístico de este tema no deja de lado que nos enfrentemos en ocasiones a resoluciones contradictorias o que se salen de la misma línea jurisprudencial en esta materia, que podrían venir a afectar el importante esfuerzo que esta sala ha venido haciendo en el fortalecimiento de los derechos fundamentales y del Estado de derecho. Los aportes de los diversos magistrados citados en el presente apartado ha posibilitado darle construcción a este derecho y a sus características esenciales. Igualmente debemos reconocer los esfuerzos del Dr. Jinesta Lobo en el desarrollo de este derecho, tanto en el ámbito doctrinal como jurisprudencial, reafirmando lo aportes brindados a partir del 2003.

Ahora bien, este desarrollo pretoriano de la jurisprudencia constitucional evidencia la necesidad de que exista una ley marco que regule este derecho de acceso a la información pública, siempre y cuando esta sea para ampliar su ámbito de ejercicio y protección.³⁰

³⁰En este punto se debe tomar en cuenta la diversidad de resoluciones que se dan en materia del derecho de acceso a la información pública, y de otras garantías esenciales, en donde, según el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la jurisprudencia de la Sala Constitucional es vinculante *erga omnes*, salvo para sí misma, dejando de esta manera el tema a interpretación o análisis de cada caso concreto, es decir, a una tendencia “casuística” que no es del todo beneficiosa para la consolidación y protección de nuestros derechos fundamentales.

VII.
CRITERIOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE
LA REPÚBLICA

La Procuraduría General de la República ha venido estableciendo a través de los años una serie de criterios relativos al derecho de acceso a la información administrativa. En razón de su importancia, analizaremos algunos de ellos.

En relación con el tema, veremos un oficio emitido en 1995 con el propósito de satisfacer una consulta interpuesta por la Ministra de Justicia, en su condición de Presidenta de la Junta Administrativa del Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas, sobre la posibilidad de declarar confidencial y secreta toda la información, documentación, etc., que dicho centro maneja para el cumplimiento de sus fines. Se pretende sustraer del conocimiento de los administrados la información que posee el Cicad hasta que sea conocida por las autoridades judiciales en razón de que esta no se divulgue y no se ponga en peligro la planificación operativa en la lucha contra el narcotráfico.

La Procuraduría indicó en el Oficio N° C-239-95, de 21 de noviembre de 1995, que es reiterado el criterio de la Sala Constitucional de que el régimen de los derechos y libertades fundamentales es materia de reserva de ley. Al respecto dice:

“Dado el carácter de fundamental que ostentan tanto el derecho como su límite, debe concluirse en la necesaria aplicación del régimen jurídico propio de los derechos fundamentales. Régimen jurídico que está informado por el principio de reserva de ley. De conformidad con dicho principio, la regulación de los derechos fundamentales y de libertades públicas es materia reservada al legislador. De forma que el Poder Ejecutivo solo puede intervenir en dicha materia mediante reglamentos ejecutivos de la Ley. Está excluida, por definición, la posibilidad de un Decreto Ejecutivo sin ley que le sirva de fundamento...”³⁰

Se concluye en este punto que “...las restricciones al derecho a la información deben tener directamente su origen en la ley; no pueden ser obra de un Decreto Ejecutivo... De modo que habría que concluir necesariamente en la imposibilidad jurídica de que por vía reglamentaria se establezca el carácter confidencial de alguna información. Ese carácter debe ser establecido por el legislador en cuanto constituiría un límite al ejercicio del derecho consagrado en el numeral 30 constitucional. Esta afir-

³⁰Dictamen de la Procuraduría General de la República, N° C-239-95, de 21 de noviembre de 1995, elaborado por la Dra. Magda Inés Rojas Chaves.

mación se hace como tesis de principio, sin analizar si la información que se desea reservar es de interés público –caso en que existe el deber de informar– o no”.

Ahora bien, sobre el caso concreto (narcotráfico) de la consulta planteada a la Procuraduría, en este dictamen se indicó:

“Desde el punto de vista del secreto de Estado, el legislador podría calificar la información como secreta en el tanto en que se determine que la actividad de narcotráfico pone en peligro la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y de la sociedad. De ese modo, en aplicación de la norma legal, el Poder Ejecutivo podría precisar, en un caso concreto, si determinados hechos o documentos califican como secretos estatales, para en ese evento negarse a suministrarlos”.

La Procuraduría sintetiza su criterio, manifestando en forma amplia los alcances, contenido y sujetos involucrados en la declaratoria del secreto de Estado, tomando en consideración todos aquellos elementos que rodean no solo a la figura en estudio, sino todas aquellas limitaciones a las cuales esta sujeto el derecho a la información. En forma sucinta, la Dra. Magda Inés Rojas concluye:

“1- El derecho de acceso a la información tiene como límites la información de carácter privado, el orden y moral públicos, los derechos de terceros, así como la existencia de secretos de Estado. 2- La regulación del acceso a la información y de los límites al ejercicio de este derecho fundamental está reservada a la ley. 3- Por consiguiente, para determinar que una información es confidencial o en su caso, que configura un secreto de Estado, así como las restricciones fundadas en el orden público se requiere una ley que regule el punto. 4- La competencia del Poder Ejecutivo debe limitarse a determinar si en un caso concreto, dados los supuestos legalmente establecidos, se está en presencia de un secreto de Estado o si la restricción a la información tiene asidero en los derechos de un tercero o en el orden público, según lo dispuesto por el legislador. 5- De lo anterior se concluye que en ausencia de una norma legal que regula el derecho de acceso a la información relativa al narcotráfico y a la drogadicción o en su caso, califique de secreto de Estado esa información, el Poder Ejecutivo no podría negarse a suministrar información en la cual esté presente un interés público, entendido como interés de la colectividad. 6- No obstante lo anterior, el

CICAD debe negarse a suministrar al público información relativa a la investigación concreta de hechos delictivos que puedan poner en entredicho el honor y la reputación de determinadas personas, que impidan continuar la investigación, así como que sean susceptibles de ocasionar un daño a la sociedad, a la propia Administración o al Estado, tal como se deriva de los principios establecidos por la Sala Constitucional en su resolución N° 1026-94 de las 10:54 hrs. de 18 de febrero de 1994 y del artículo 273.1 de la Ley General de la Administración Pública”.

De lo indicado, insistimos en la inexistencia dentro de nuestro ordenamiento jurídico de una ley marco que posibilite y regule los aspectos esenciales del secreto de Estado y del mismo derecho de acceso a la información. No podría el Poder Ejecutivo venir a regular, por medio de decreto, esta materia, en razón de que estamos frente a una limitación al derecho a informarse sobre cuestiones de interés público. Este dictamen que sustenta la Procuraduría General se ve complementado con lo resoluciones emitidas por la Sala Primera y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Un criterio más reciente, del cual solo haremos mención, se relaciona con el estudio del derecho a la información –acceso y protección de la información y datos personales–: se trata de la Opinión Jurídica OJ-100-2001, del 19 de julio del 2001, en la cual el Lic. Alonso Arnesto Moya, procurador, responde a la consulta de la Ministra de Justicia sobre el planteamiento del Dr. Jonathan T. Fried, del Comité Jurídico Interamericano de la OEA, acerca de la legislación vigente, reglas y políticas referidas al derecho a la información. Debemos resaltar que esta opinión jurídica constituye un documento importante, amplio y complejo, en el cual se analiza de manera exhaustiva el tratamiento que se le ha dado a este derecho, tanto en la legislación como en la doctrina y que debe ser consultado en todo estudio que se plantee sobre este tema.

Asimismo, ante la consulta de la Licda. Virginia Chacón, directora general del Archivo Nacional, sobre la restricción razonada y justificada al acceso o reproducción de ciertos documentos, la Procuraduría resolvió mediante oficio C-022-2002 de 21 de enero del 2002, elaborado por Licda. María Gerarda Arias Méndez, procuradora de Hacienda, y Licda. Clara Villegas Ramírez, abogada. Entre otros aspectos, sobre los documentos

con valor científico-cultural, concluyó que se podía restringir razonada y justificadamente el acceso o la reproducción de estos documentos dentro del marco establecido en la Ley del Sistema de Archivo Nacional y su Reglamento. En caso de duda, todo ciudadano inconforme puede dentro de nuestro marco jurídico solicitar el examen de constitucionalidad de dicha actuación administrativa.

En otro proceso se planteó la consulta sobre el proceso que debe seguir el concejo municipal o regidores para solicitar información o documentación a dependencias municipales y qué papel desempeña en este el alcalde³¹. En el dictamen C-111-2005 de 15 de marzo de 2005, la Procuraduría General de la República desarrolla criterios interesantes en relación con la propia organización administrativa. Al respecto afirma:

“Lo expuesto lleva a concluir que, en principio, corresponde al alcalde fijar las reglas operativas de atención al usuario y tramitación de consultas de los regidores, en la medida que se trata de un aspecto netamente administrativo, siempre y cuando tales disposiciones no vulneren los derechos constitucionales de petición y acceso a la información, contemplados en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política, y, además, no impidan o dificulten de manera irrazonable el ejercicio de la función de gobierno de los regidores, la cual les es atribuida en tanto integrantes del Concejo Municipal. Ahora bien, el moderno entendimiento de la distribución de poder en una administración implica, antes que la fijación rígida e inflexible de ciertas competencias, la determinación de que los diversos centros de poder cooperen entre sí en la optimización y desarrollo del mejor servicio público posible a favor del administrado, de manera tal que, sin que se vulnere el contenido esencial del área específica atinente a cada instancia decisoria, entre los órganos de poder

³¹En este Dictamen C-111-2005, p.2, se dice sobre el tema de interés: “Existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación – publicación y notificación–, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, etc., sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa”.

exista una actuación de cooperación y mutuo auxilio, para que así cada uno de ellos pueda cumplir eficaz y efectivamente los deberes que le son propios, sin que esto venga a afectar negativamente el contenido esencial de las funciones de los demás órganos decisorios. En resumen, se trata de que en el ejercicio de las competencias propias del Concejo Municipal y del Alcalde, ambas instancias cooperen mutuamente para que cada una pueda cumplir eficientemente su labor, sin menoscabo de las atribuciones específicas de cada quien.(...) Para esta Procuraduría General resulta claro que cualquier munícipe o vecino del cantón o incluso cualquier ciudadano no residente en este, puede solicitar acceso a la información que consta en los departamentos o unidades que conforman la organización municipal, y que cualquier obstáculo o requisito previo atentaría flagrantemente contra la transparencia y la publicidad administrativas que debe observar todo ente público. En consecuencia, para el efectivo ejercicio de este derecho, no se requiere que el interesado (Regidor, Concejo Municipal, ciudadano u órgano de la administración) acuda primero al superior jerarca (Alcalde), dado que ello configuraría un entramamiento burocrático innecesario y en suma, una limitación irrazonable a aquel, de ahí que el proceso a seguir consista en requerir por escrito la información pública que necesita ante el órgano competente para brindarla.”

Como se ve, este dictamen de la Procuraduría acoge los presupuestos constitucionales derivados de la protección del derecho de acceso a la información pública, posibilitando a los ciudadanos un consulta expedita a las administraciones públicas locales.

Finalmente, en forma resumida, podemos citar algunos otros dictámenes y opiniones de relevancia sobre este tema que ha desarrollado la Procuraduría General de la República: OJ-156-2004 relativa a una propuesta de enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares; C-340-2004 que involucra al Instituto Nacional de Estadística y Censos en cuanto a las boletas originales de censos de las personas físicas o jurídicas y el acceso a los documentos originales de estadística y censo; C-090-2004 en cuanto a la publicación que ordena la Ley Orgánica del Banco Central y si no se indica el medio para cumplir con esta, se consulta si se puede hacer por medio de la página web del Banco en Internet; C-335-2003 planteada por Japdeva en cuanto

al concepto de información pública; OJ-074-2001, de 19 de junio del 2001, en donde se solicita criterio sobre el proyecto de “Ley de idoneidad, transparencia y ética en la función pública”; C-301-2000, sobre la calificación de la información de los trabajadores como confidencial; C-217-2000, de 13 de setiembre del 2000, referente al acceso de la lista de nombres, el monto de la deudas, morosidad en el pago de las cuotas obligatorias del seguro social y el régimen obligatorio de pensiones complementarias; y OJ-001-1999, de 5 de enero de 1999, relativa al acceso a información tributaria y a las declaraciones de aduana, entre otros.

VIII.
PROPUESTA DE LEY MODELO SOBRE EL
DERECHO DE ACCESO DE LOS CIUDADANOS A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA
(PROPUESTA DE UNESCO)

La propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública fue presentada en el seminario “Acceso a la información pública: necesidades, posibilidades y metas”, realizado en San José, Costa Rica, el 28 de julio del 2005 y auspiciado por el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión y la Unesco. Dicho proyecto fue redactado por Alejandro Fuenmayor, jurista venezolano y especialista en estudios sobre el libre acceso a la información pública y el derecho de las telecomunicaciones, por encargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Entre los aspectos que llaman la atención, destaca la finalidad de la ley, cuyo artículo primero señala que tendrá “(...) por objeto establecer los principios, bases y procedimientos que deben regir y garantizar el derecho constitucional del ciudadano al libre acceso a la información pública así como desarrollar las normas que deben asumir las personas sujetas a la presente ley, garantizando la participación ciudadana por el manejo adecuado y transparente del patrimonio público del Estado”. Vemos que esta propuesta parte de la idea de brindarle a este derecho constitucional todos los elementos y estructura para su pleno ejercicio en un Estado democrático y de derecho.

En su contenido se incorporan las definiciones de diversos términos, entre ellos: función pública; funcionario público, oficial gubernamental o servidor público; patrimonio público; Administración Pública; información pública; información personal y confidencial; e información de acceso restringido. Además, se desarrolla en diferentes normas algunos de los principios que rigen es derecho, como el principio de acceso libre a la información pública, principio de publicidad, principio de transparencia y rendición de cuentas, y el principio de participación ciudadana.

Una de las virtudes que podemos notar en esta iniciativa es que su proponente toma como base la experiencia legislativa latinoamericana, incluyendo disposiciones de países como Panamá, Venezuela, Ecuador, República Dominicana, Costa Rica, Perú y México. Asimismo, toma en cuenta normativa relativa a la protección de la información en los Estados Unidos de América.

Interesa resaltar la incorporación de una norma que regula el ámbito de aplicación de la ley en cuanto al derecho de

acceso a la información pública y en cuanto a los órganos o entes obligados a suministrar la información pública. De igual manera, se incorpora en el Capítulo II, artículo 9, el alcance del derecho de acceso a la información pública, señalando en forma resumida que todo ciudadano tiene legitimidad para ejercer el derecho al libre acceso a la información pública, que comprende: 1) el derecho de acceder a las información contenidas en actas y expedientes de la administración pública, 2) el derecho a estar informado periódicamente, y cuando lo requiera, de las actividades que desarrollen los órganos o entes de la Administración Pública, 3) el derecho y la libertad de buscar, solicitar, recibir y difundir informaciones pertenecientes a la administración del patrimonio público que conformar los órganos o entes de la administración pública, 4) el derecho a obtener, mediante cualquier soporte impreso, magnético o electrónico, información sobre el ejercicio y gestión de los órganos o entes de la administración pública, 5) el derecho a obtener información sobre cualquier tipo de documentación que sirva de base o referencia a cualquier decisión de los órganos o entes de la administración pública, así como a obtener todo tipo de información relativa a sus políticas, organización, servicios y demás aspectos generales sin perjuicio de los demás derechos consagrados o puedan derivarse de las otras normas de la presente ley, 6) el derecho a obtener información sobre cualquier dato que esté contenido dentro del concepto de información pública que se encuentra en el artículo 2.5 de esta propuesta, 7) el derecho a obtener información sobre los asuntos relativos al funcionamiento y competencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial, Defensoría del Pueblo o del Habitante, Procuraduría General o Fiscalía General de la República o de la Nación y demás entes de rango constitucional de conformidad con la ley nacional.

Indudablemente, el artículo que acabamos de citar es uno de los más importantes porque, además de detallar ampliamente cada uno de los supuestos de legitimación en el acceso a la información, brinda al ciudadano una guía muy explícita de la información a la que puede acceder. Esta es una de las disposiciones que con mayor claridad debe incorporarse en cualquier ley de acceso a la información pública.

En esta ley modelo también se incorporan otros aspectos relativos al ejercicio de este derecho: el papel de los medios de

comunicación social, la gratuidad, la transparencia de la información pública, la información parcial, la consulta pública y su procedimiento, la red de conectividad de la información pública (aspecto al cual haremos referencia en el caso de Costa Rica en el siguiente apartado), el establecimiento de portales de la Administración Pública y la uniformidad de criterios.

Esta propuesta legislativa incluye una serie de límites al derecho de acceso a información, entre ellos: la información personal, la información confidencial y la información de acceso restringido. En este sentido, se establecen procedimientos y presupuestos especiales en cada uno de los casos.

La ley modelo agrega otros capítulos referentes a la existencia de un procedimiento administrativo de acceso a la información pública; a la creación de un ente que le corresponderá como autoridad administrativa independiente velar por el ejercicio de este derecho, que es denominado Instituto Nacional de Información y Comunicación Pública; y finalmente, un capítulo que desarrolla una serie de disposiciones de naturaleza sancionatoria y que es común en este tipo de normativa en razón de darle fuerza, obligatoriedad y vinculación a sus preceptos.

Estamos ante una ley modelo que reúne todos los elementos para que nuestros países cuenten con una normativa uniforme y sistemática sobre el derecho de acceso a la información pública, es definitivamente un modelo a seguir. Cada país la puede tomar como base para una propuesta de ley marco o general, incorporando lógicamente las particularidades originarias que encontramos en cada uno de nuestros países, conforme a su normativa interna y a la defensa de los derechos fundamentales y de la Constitución que prevalece.

IX.
APUNTES SOBRE LA RED INTERINSTITUCIONAL
DE TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA
AUSPICIADA POR LA DEFENSORÍA DE LOS
HABITANTES³²

³²Este apartado toma como base la investigación elaborada por la estudiante de derecho Rebeca Arce Ureña denominada: “La red de transparencia administrativa dirigida por la Defensoría de los Habitantes”, a propósito del Curso de Derecho Administrativo I, de la Carrera de Derecho de la Sede de Occidente, de la Universidad de Costa Rica, en el 2006, impartido por el profesor Jorge Córdoba Ortega. Su contenido fue actualizado por su redactora a enero del 2008.

La Defensoría de los Habitantes, como ente protector de los derechos e intereses de los ciudadanos y como encargado de velar por el buen funcionamiento del sector público, impulsa la red interinstitucional de transparencia administrativa, la cual permite que los ciudadanos conozcan cómo se administra los fondos públicos y, a su vez, puedan fiscalizar y denunciar si se presenta alguna irregularidad. Por otro lado, pretende convertir la red en un compromiso activo por parte de las instituciones públicas con el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Costa Rica.

a. Hacia el concepto de buen gobierno

Para abordar el tema de la red interinstitucional de transparencia es necesario explicar el concepto de buen gobierno que maneja la Defensoría de los Habitantes de la República; según el Programa de Naciones Unidas es “participación, transparencia, rendición de cuentas. Es también efectividad y equidad. Es promoción de la legalidad. El Buen Gobierno asegura que las prioridades económicas, sociales y políticas están basadas en un amplio consenso social y que las voces de los más pobres y más vulnerables son escuchadas en los procesos de toma de decisiones sobre la distribución de los recursos de desarrollo”.³³ Con esta definición, se da por sentado que las instituciones del Estado son los encargados de administrar los recursos y deben garantizar el respeto de los derechos humanos, libre de abusos y corrupción, con observancia de la ley.

Un buen gobierno debe de gozar de las siguientes características:

- La transparencia; se refiere a la posibilidad efectiva de brindar información clara sobre las diferentes acciones del

³³Defensoría de los Habitantes de la República. Informe anual 2002-2003, p. 70. Se debe agregar que se ha hecho una revisión del tema de la Red interinstitucional de transparencia administrativa en los informes anuales de la Defensoría de los Habitantes desde el 2004 y hasta el 2007, y estos mantienen como base los presupuestos y la información brindada en el Informe anual 2002-2003, actualizando especialmente las nuevas instituciones que se integran a la Red cada año.

gobierno como por ejemplo en los procesos de toma de decisiones.

- El gobierno debe ser responsable por sus políticas, acciones y el uso de los fondos.
- La rendición de cuentas es el criterio por el cual se mide las actuaciones de los funcionarios públicos; de esta manera se le exige al funcionario que responda por sus actuaciones.
- La participación por parte de los ciudadanos es necesaria; ya que son agentes de desarrollo.
- Es necesario que exista un marco jurídico que permita la protección de los derechos de los ciudadanos y su justa aplicación
- Las instituciones deben producir resultados que satisfagan el interés público.
- Todos los miembros de la sociedad tienen derecho a ser incluidos en el quehacer social.
- La Administración debe responder a las necesidades y peticiones realizadas por los ciudadanos de forma oportuna y eficiente.

Una vez expuestas las características del buen gobierno, podemos aseverar que dicha características tienen correspondencia con los principios constitucionales antes expuestos y se encuentran en relación directa con la protección de los derechos humanos.

b. A propósito de la Red interinstitucional de transparencia administrativa

La Defensoría de los Habitantes de la República, como institución encargada de garantizar la protección de los derechos e intereses de los habitantes y el adecuado funcionamiento de la Administración Pública con observancia a la normativa vigente y apelando a los más altos principios éticos, crea y promueve la Red interinstitucional de transparencia administrativa, ya que considera que la transparencia administrativa debe desarrollarse paralelamente con la rendición de cuentas, publicidad de las actuaciones, buen gobierno y el derecho de acceso a la información pública.

La Red interinstitucional de transparencia administrativa

se crea con el fin de garantizar el derecho constitucional de acceso a la información pública en relación con la correcta administración de los recursos públicos y para prevenir los actos de corrupción a través de la rendición de cuentas y la fiscalización ciudadana.

Dentro de la información que mantiene recaudada la Red encontramos: ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, actas, acuerdos, convenios y proyectos, entre otros.

Por todo lo anterior, se deduce que la Red interinstitucional de transparencia administrativa aspira a la observancia de varios cánones como la cristalina y eficiente utilización de los recursos públicos y el acoplamiento del accionar de la Administración a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

c. Marco jurídico de la Red interinstitucional de transparencia administrativa

La Defensoría de los Habitantes toma como marco jurídico de la Red interinstitucional de transparencia administrativa: la “magistratura de influencia”, las características de un buen gobierno y el derecho de acceso a la información pública.

Como magistratura de influencia debemos entender que es una posición social y jurídicamente legítima para controlar el ejercicio del poder público, la cual emana de la fuerza moral que caracteriza a las actuaciones de la institución, de la credibilidad, prestigio y confianza que logre obtener ante la sociedad civil. De esta manera, se promueve que en las acciones de la Administración Pública debe imperar la transparencia y, a su vez, la rendición de cuentas por parte de todos los funcionarios.³⁴

Se le encomienda a la Defensoría de los Habitantes, desde su nacimiento, velar por los principios del buen gobierno, para lo cual se requiere que las actuaciones de la Administración Pública sean transparentes, eficaces y de calidad. Por esta razón, la Defensoría le ha dado prioridad al tema de la transparencia administrativa como pilar del buen gobierno, y esto se refleja en el levantamiento de una Red.

³⁴Defensoría de los Habitantes de la República. Informe anual 2003, p. 18.

d. Instituciones públicas que implementan actualmente la Red interinstitucional de transparencia administrativa en Costa Rica

A pesar de ser bastante reciente, la Red ha tenido una gran acogida por las diversas instituciones públicas.

La Defensoría de los Habitantes de la República invita a participar de la Red a todas las entidades públicas que lo deseen, puesto que el único requisito que se requiere es el compromiso de la lucha activa contra la corrupción y que exista voluntad política por parte del jerarca institucional. Además, no existe ningún tipo de restricción legal que lo impida.

Como primer paso, la institución debe recopilar y sistematizar toda la información referente a la administración de los recursos públicos que se encuentren bajo su tutela. Este paso es bastante engorroso porque las instituciones, a pesar de que cuentan con la información que deben suministrar a la Red, necesitan armonizar dicha información de tal forma que sea comprensible para los ciudadanos. Además, la institución debe de contar con un sitio en Internet para poder realizar el enlace con a la Red.

Las instituciones públicas perciben la Red como el mecanismo que previene la corrupción y que permite el eficiente y equitativo manejo de los recursos públicos que han sido depositados en los gobernantes de turno; aquí nace la razón por la cual algunas instituciones públicas han decidido implementarla.³⁵

A enero del 2008, la Red la conformaban 33 instituciones públicas:

- 1- Defensoría de los Habitantes de la República
- 2- Instituto Costarricense de Electricidad
- 3- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
- 4- Municipalidad de San José
- 5- Instituto de Acueductos y Alcantarillados
- 6- Poder Judicial

³⁵Defensoría de los Habitantes de la República. Informe anual 2002-2003, p. 75.

- 7- Municipalidad de Curridabat
- 8- Consejo Nacional de Vialidad
- 9- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
- 10- Municipalidad de Escazú
- 11- Municipalidad de Belén
- 12- Tribunal Supremo de Elecciones
- 13- Comisión Nacional de Valores
- 14- Refinadora Costarricense de Petróleo
- 15- Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.
- 16- Municipalidad de Santa Ana
- 17- Consejo Nacional de Rectores
- 18- Compra Red
- 19- Colegio de Contadores
- 20- Autoridad Reguladora de Servicios Públicos
- 21- Municipalidad de Santa Bárbara
- 22- Dirección General de Migración y Extranjería
- 23- Patronato Nacional de la Infancia
- 24- Instituto Nacional de las Mujeres
- 25- Municipalidad de Alajuela
- 26- Dirección General de Archivo Nacional
- 27- Instituto Mixto de Ayuda Social
- 28- Servicio Civil.
- 29- Colegio Profesional en Ciencias Económicas
- 30- Oficina Nacional Forestal
- 31- Corporación Arrocera Nacional
- 32- Colegio de Periodistas de Costa Rica
- 33- Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas

Según información obtenida de la Red, se retiraron dos instituciones:

- El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
- La Policía Fiscal

En relación con la organización administrativa costarricense, no es una lista extensa de instituciones la que se ha incorporado a la Red, pues las instituciones, antes de incorporarse físicamente a esta, tiene que sistematizar toda la información necesaria con que debe contar dicha red y esto requiere

de mucho trabajo y recursos humanos y tecnológicos. La Red es reciente en su funcionamiento y existe un gran interés de muchas instituciones de integrarse a ella.

Finalmente, en la página web del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (www.mideplan.go.cr), encontramos una lista detallada de cada una de las instituciones públicas que conforman el Estado costarricense, con su respectivo sitio web.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Córdoba Ortega, Valerín Rodríguez y otros. *Constitución Política de la República de Costa Rica con resoluciones de la Sala Constitucional*. Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1996.

Córdoba Ortega, Jorge. *Ley General de la Administración Pública con jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contencioso-administrativo*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, tercera edición, 2005.

Córdoba Ortega, Jorge y Fernández, Hubert. *Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, tercera edición, 2007.

Hess Araya, Cristian y Brenes Esquivel, Ana Lorena. *Ley de la Jurisdicción Constitucional. Anotada, concordada y con jurisprudencia procesal*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, segunda edición corregida y ampliada, agosto del 2001.

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

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

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

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

Código Procesal Penal (Ley Nº 7594 de 10 de abril de 1996)

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

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131 de 18 de setiembre del 2001).

Código de Normas y Procedimientos Tributarios (N° 4755 de 29 de abril de 1971 y sus reformas).

Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos (N° 8220 de 4 de marzo del 2002).

Ley Orgánica del Banco Central (N° 7558 de 3 de noviembre de 1995 y sus reformas).

Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 7739 de 6 de enero de 1998).

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

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (N° 7428 de 26 de agosto de 1994 y sus reformas).

Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (N° 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas).

Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (N° 7472 de 20 de diciembre de 1994 y sus reformas).

Ley del Sistema de Estadística Nacional (N° 7839 de 15 de octubre del 1998).

Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. (Ley N° 8422 de 6 de octubre de 2004).

Ley Reguladora del Mercado de Valores (N° 7732 de 17 de diciembre de 1997).

Ley de Hidrocarburos (N° 7399 de 3 de mayo de 1994).

Ley de información no divulgada (N° 7975 de 2 de enero de 2000).

Código de Comercio (N° 3284 del 30 de abril de 1964 y sus reformas).

Ley de registro, secuestro y examen de documentos privados (N° 7425 del 9 de agosto de 1994 y sus reformas).

Código Procesal Contencioso Administrativo. (No. 8508 de 28 de abril del 2006. Su rige fue a partir del 1 de enero de 2008).

Ley General de Telecomunicaciones. (No. 8642 del 4 de junio del 2008).

DOCTRINA

Álvarez Rico, Manuel y otro. *Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común*. En *Revista de Administración Pública*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, No. 135, septiembre – diciembre, 1994.

Álvarez Carreño, Santiago M. *El Derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Granada, Editorial Comares, 1999.

Amunategui, Gabriel. *Principios generales del Derecho Constitucional*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, V.XXXV, 1953.

Arena, Gregorio. *La transparencia administrativa*. En: *El Derecho Administrativo en Italia: tendencia actuales (I)*, *Revista de Documentación Administrativa*, N° 248-249, mayo-diciembre de 1997.

Bertolini, Anarella y Fernández, Hubert. *La Jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de Derecho*. San José, Editorial UNED, primera edición, 1996.

Bidart Campos, German. *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Editorial Ediar, 6ta. edición, 1978.

Burgos, Ignacio. *Las garantías individuales*. México, Editorial Porrúa S.A., decimosegunda edición, 1979.

Brewer Carías, Allan. *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*. Caracas, 1964.

Brewer Carías, Allan. *La Constitución de 1999*. Caracas, Editorial Arte, 2000.

Chanto Castro, Silvia María y Pereira Mata, Ana Catalina. *El Derecho de Petición en la jurisprudencia constitucional costarricense*. San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Tesis de grado para optar al título de Licenciadas en Derecho, 1985.

Chaves García, José Ramón. *Los derechos de los ciudadanos ante las administraciones públicas*. Madrid, Editorial Trea S.L., primera edición, marzo de 1999.

Cienfuegos Salgado, David. *El Derecho de Petición en México*. México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, N° 182, primera edición, 2004.

Cerillo, Agustí. *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*. Valencia, Tirant lo Blanc, 1998;

Córdoba Ortega, Jorge. *El derecho de petición como garantía fundamental (con jurisprudencia constitucional)*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, 1997.

Córdoba Ortega, Jorge. *Principios que rigen el derecho de acceso a la información pública en Costa Rica*. *Revista Iustitia*. San José, N° 199-200, julio-agosto, 2003.

Córdoba Ortega, Jorge. *El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, primera edición, 1996.

Córdoba Ortega, Jorge y Valerín Rodríguez, Gloria. *Reseña jurisprudencial sobre algunas consultas de constitucionalidad. En: Revista Parlamentaria. San José, Asamblea Legislativa, Volumen 1, Número 4, abril de 1994.*

Córdoba Ortega, Jorge. *Reglamento de la Asamblea Legislativa. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2001.*

Córdoba Ortega, Jorge. *Sala Constitucional y función pública. En: Revista Parlamentaria. San José, Volumen 3, N° 3, diciembre de 1995, pp. 161 -181.*

Córdoba Ortega, Jorge. *El secreto de Estado en Costa Rica. San José, Revista Iberoamericana de Derecho Público. 2002.*

Córdoba Ortega, Jorge. *La legislación costarricense y el derecho de acceso a la información pública. Un estudio actual. San José, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, primera edición, 2004.*

Córdoba Ortega, Jorge. *Cuadernos de Jurisprudencia Constitucional. Derecho de petición. Concepto. Características, Naturaleza jurídica. Información Pública. San José, Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2005.*

Colom Pastor, Bartomeu. *El derecho de petición. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Universitat de les Illes Balears, 1997.*

Cortes Concejo, Aurelio Alonso. *Hacia un concepto del derecho de petición. En: Revista de Documentación Administrativa. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Número 86, febrero de 1965.*

Cortes, Aurelio Alonso. *La obligación de resolver y el derecho de petición. En: Revista de Documentación Administrativa. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Número 99, marzo de 1966.*

- Crevillén Sánchez, Clemente. *Derecho de la personalidad. Honor, intimidación personal y familiar y propia imagen en la jurisprudencia*. Burgos, Actualidad, 1994;
- Davara Rodríguez, Miguel Ángel. *La protección de datos en Europa: principios, derechos y procedimiento*. Madrid, Grupo Asnef Equifax Universidad Pontificias Comillas ICAI-ICADE, 1998.
- Delaunay, B. *La mejora de las relaciones entre la administración y los administrados*. LGDJ, 1992.
- Dromi, José Roberto. *Cuatro leyes constitucionales. Bases y principios*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1994.
- Fernández Ramos, Severia. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid, Editorial Marcial Pons, 1997.
- García Cuadrado, Antonio. *El derecho de petición*. En: *Revista de Derecho Político*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1991.
- García Enterría, Eduardo. *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*. Madrid, Editorial Civitas, primera edición y reimpresión, 1986
- González Alonso, Luis Norberto. *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*. Salamanca, Editorial Colex, 2002.
- González Pérez, Jesús. *Régimen jurídico del derecho de petición*. En: *Revista de Documentación Administrativa*. Madrid, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Número 40, abril de 1961.
- González Navarro, Francisco y Alenza García, José Francisco. *Derecho de Petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*. Madrid, Editorial Civitas, primera edición, 2002.

Hariou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, 1980.

Hernández Valle, Rubén. *El Derecho de la Constitución*. San José, Editorial Juricentro, Tomo I y II, 1993.

Hernández Valle, Rubén. *Instituciones de Derecho Público costarricense*. San José, Editorial UNED, 1999.

Ibañez García, Isaac. *Derecho de petición y derecho de queja*. Madrid, Editorial Dykinson, 1993.

Jegouzo, Ives. *El derecho de transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos*. En: *El Derecho Administrativo en Francia: tendencias actuales*. En: *Revista de Documentación Administrativa*, N° 239, julio-setiembre de 1994.

Jiménez Meza, Manrique. *Derecho Público*. San José, Editorial Jurídica Continental, primera edición, 2001.

Jiménez Meza, Manrique. 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 2003.

Jinesta Lobo, Ernesto. Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa. En: *Revista Iustitia*. San José, Año 17, Nos. 201-202, setiembre – octubre 2003.

Jinesta Lobo, Ernesto. *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*. San José, Editorial Juricentro, 2006.

Murillo, Mauro. Amparo efectivo del derecho de petición. En: *Revista Iustitia*. San José, Año 4, Número 46, octubre de 1990.

Muñoz Arnau, Juan Andrés. *El derecho de petición ante el Parlamento Europeo. Régimen jurídico y práctica política*. En: *Actualidad Administrativa*, N° 23, Editorial La Ley- Actualidad, del 8 al 14 de junio de 1998.

Murillo Arias, Mauro. *El órgano director del procedimiento administrativo*. En: *Ensayos de Derecho Público*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, Volumen III, primera edición, 2001.

Ortiz Ortiz, Eduardo. Costa Rica: Estado social de Derecho. En: *Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica*, San José, Colegio de Abogados, N° 29, 1978.

Parejo Alfonso, Luciano. *Estado Social y Administración Pública*. Madrid, Editorial Civitas, 1983.

Parejo Alfonso, Luciano. *El reto de la eficaz gestión de lo público*. Madrid, Sistema 149, marzo de 1999.

Parejo Alfonso, Luciano. *Eficacia y Administración. Tres estudios*. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1995.

Parejo Alfonso, Luciano. *El Gobierno y la Administración. Documentación Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 246- 247, septiembre 1996 – abril 1997.

Piza Escalante, Rodolfo. *La justicia constitucional en Costa Rica*. San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2004.

Pomed Sánchez, Luis. *La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa*. En: *Estudios en Homenaje al profesor Jesús González Pérez, Vol. I.*, Editorial Civitas, 1993.

Rangeon, Francois y otros. *Information et transparence administratives*. France, Presses Universitaires de France, 1988.

Rodríguez Oconitrillo, Pablo. *Ensayo sobre el Estado social de Derecho y la Interpretación de la Constitución*. San José, Colegio de Abogados, primera edición, 1996.

CONTENIDO

Prólogo. Información, transparencia y democracia	9
Preámbulo	13
I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA	23
II. LA LEGISLACIÓN SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	29
a. Ley del Sistema Nacional de Archivos	30
b. Ley General de Policía	31
c. Ley General de la Administración Pública	32
d. Código Penal de Costa Rica	34
e. Código Procesal Penal.....	36
f. Ley de la Jurisdicción Constitucional	36
g. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	37
h. Código de Normas y Procedimientos Tributarios	38
i. Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos	38
j. Ley Orgánica del Banco Central	39
k. Código de la Niñez y la Adolescencia.....	41
l. Ley General de Control Interno	41
m. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República	42
n. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.....	43
ñ. Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor ...	45
o. Ley del Sistema de Estadística Nacional	45
p. Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública	47
q. Ley de Pesca y Acuicultura	50
r. Ley de certificados, firmas digitales y documentos electrónicos	51
s. Ley de Migración y Extranjería	53
t. Código Procesal Contencioso Administrativo	53
u. Ley General de Telecomunicaciones	54
v. Otras leyes de interés	56

III. REGLAMENTOS QUE INCORPORAN NORMAS RELATIVAS	
AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	59
a. Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Archivos	60
b. Reglamento General de la Contratación Administrativa.....	61
c. Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor	62
d. Reglamento del procedimiento disciplinario del Banco Popular y de Desarrollo Comunal	62
e. Directriz de principios éticos	63
f. Reglamento de procedimientos administrativos de la Contraloría General de la República.....	64
g. Reglamento a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública	65
IV. NORMATIVA INTERNACIONAL	69
a. Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México	70
b. Aprobación del Protocolo facultativo de Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	71
c. Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.	71
d. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos	72
e. Convención Interamericana contra la Corrupción	72
f. Aprobación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo	73
g. Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	74
h. Convención Americana de Derechos Humanos.....	75
V. PROYECTOS DE LEY RELATIVOS AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	77
a. Proyecto de “Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública”. Expediente N° 15079	81
b. Proyecto de “Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales”. Expediente N° 15178.....	82
c. Proyecto de “Ley de transparencia y acceso a la información pública”. Expediente N° 16198	83
d. Proyecto de Ley “Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales”. Expediente N° 16679.....	83
VI. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	85
a. Corte Interamericana de Derecho Humanos. Caso de Mauricio Herrera contra el Gobierno de Costa Rica. Un precedente de acceso y difusión de información pública	86
b. Jurisprudencia de la Sala Constitucional	88

VII. CRITERIOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	119
VIII. “LEY MODELO SOBRE EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN PÚBLICA” (PROPUESTA DE UNESCO)	127
IX. APUNTES SOBRE LA RED INTERINSTITUCIONAL DE TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA COORDINADA POR LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES	131
a. Hacia el concepto de buen gobierno	132
b. A propósito de la Red interinstitucional de transparencia administrativa	133
c. Marco jurídico de la Red interinstitucional de transparencia administrativa	134
d. Instituciones públicas que implementan actualmente la Red interinstitucional de transparencia administrativa en Costa Rica	135
Bibliografía	139
Agradecimientos	151

El autor reitera su agradecimiento a don Eduardo Ulibarri, presidente del Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (Iplex) y catedrático de la Universidad de Costa Rica, por su paciencia y apoyo en la elaboración del presente libro.

A don Raúl Sileski, secretario de Iplex y subdirector del Departamento de Relaciones Públicas y Protocolo de la Asamblea Legislativa, divulgador por excelencia de la labor del Instituto.

A la junta directiva de Iplex, por su labor de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Al Lic. José Luis Valenciano Chaves, profesor de derecho constitucional de la Universidad de Costa Rica y diputado de la Asamblea Legislativa, por su constante apoyo a mis actividades académicas.

Esta primera edición de
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE
SITUACIÓN ACTUAL, DESARROLLO Y TENDENCIAS
publicada por el Instituto de Prensa y Libertad de
Expresión (Iplex), de Costa Rica, se terminó de imprimir
en Master Litho, en octubre del 2008.

El tiraje consta de 500 ejemplares.

Instituto de Prensa y Libertad de Expresión
(IPL) es una asociación privada, sin fines de lucro,
creada para los siguientes fines:

• Promover la libertad de expresión y el libre acceso a la información pública.

• Promover los valores éticos, la responsabilidad y la independencia en el ejercicio periodístico.

• Promover la independencia y pluralidad de los medios de comunicación.

• Apoyar y defender a los periodistas que actúan con integridad en su labor profesional.

• Desarrollar procesos de investigación, formación y capacitación alrededor de los propósitos de la libertad de expresión y sus temas afines.

• Promover que el país ajuste su legislación, políticas públicas para lograr y mantener el más alto nivel de libertad de expresión y al libre acceso a la información de interés público.

• Realizar diagnósticos, publicaciones y otros proyectos de divulgación sobre libertad de prensa y acceso a la información pública, derecho a la información, derechos humanos, fundamentos legales del periodismo y aspectos relaciona-

• Promover que las autoridades públicas y privadas garanticen la libertad de expresión.

El IPL fue constituido en San José, el 8 de junio de 2008. Su misión está centrada en Costa Rica, pero también se propone incidir en el desarrollo de estos temas en la región centroamericana y apoyar los esfuerzos de organizaciones afines en otras áreas geográficas.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

SITUACIÓN ACTUAL, DESARROLLO Y TENDENCIAS

¿Pueden el Estado costarricense y sus instituciones reservarse información más allá de los poquísimos casos que merecen tratarse en secreto? ¿Por qué no tienen los costarricenses una cultura de transparencia, a pesar de la jurisprudencia que ha ensanchado la trocha por la que circula la información? ¿Hacia dónde vamos en materia de acceso a la información pública?

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE. SITUACIÓN ACTUAL, DESARROLLO Y TENDENCIAS, es el resultado de varios años de continua maduración. Este libro es una útil herramienta de consulta y estudio para toda persona interesada en la evolución de este derecho en un Estado que se precia de ser eminentemente respetuoso de los derechos humanos, pero que no cuenta con una ley integral de acceso a la información pública.

El **DR. JORGE CÓRDOBA ORTEGA**, en esta nueva publicación, aclara y fundamenta conceptos y realidades del derecho de acceso a la información pública en Costa Rica. Para ello, a partir de la **Constitución Política**, nos pinta un extenso y preciso mural con las leyes y disposiciones que alientan o desalientan a los habitantes en general, y a los periodistas en particular, a procurarse la información necesaria para ejercer la ciudadanía activa e integralmente.