

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

### INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA:** PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**RESUMEN:** El presente trabajo aborda el tema de la participación ciudadana y la rendición de cuentas, desde los puntos de vista doctrinario, normativo y jurisprudencial, incluyendo: concepto de participación ciudadana, rendición de cuentas, derecho a la información, además de temas como la obligación administrativa a la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, principios fundamentales de la rendición de cuentas, transparencia y publicidad administrativa, acceso a la información administrativa tipología, su objeto, sujetos activo y pasivo y sus límites.

### Índice de contenido

1. DOCTRINA.....	2
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	2
RENDICIÓN DE CUENTAS.....	3
DERECHO A LA INFORMACIÓN.....	4
OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA A LA TRANSPARENCIA.....	4
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	5
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	7
RED INTERINSTITUCIONAL DE TRANSPARENCIA.....	10
2. NORMATIVA.....	13
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	13
CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	13
RENDICIÓN DE CUENTAS.....	14
CONSTITUCIÓN POLÍTICA .....	14

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS.....	14
3. JURISPRUDENCIA.....	16
TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ADMINISTRATIVA, ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA TIPOLOGÍA, SU OBJETO, SUJETOS ACTIVO Y PASIVO, LÍMITES.....	16
INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO.....	24
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	29

## 1 DOCTRINA

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

[ SALAZAR, Roxana, HERNÁNDEZ, Ana Lucía y ROJAS, Francisco]<sup>1</sup>

"La participación ciudadana es la base y el modo legítimo de actuar en democracia. No puede existir democracia sin participación. Por ello, y aún teniendo en cuenta que los representantes elegidos democráticamente son sus actores legítimos, los ciudadanos deben estar presentes en los procesos de análisis, diseño, decisión, elaboración, gestión y ejecución de las acciones de gobierno en sus diferentes escalones en general y en particular en el campo municipal.

Asimismo, la participación es un proceso por el cual los diferentes grupos sociales influyen y comparten el control sobre el desarrollo de iniciativas o políticas que los afectan. Estos grupos sociales cuyos intereses se ven afectados por políticas, acciones, actividades o medidas que se tomen en determinado momento, deben tener, a su vez, la oportunidad de expresar su opinión sobre las consecuencias de esas decisiones y de cómo les pueden afectar. Es ahí, donde la participación ciudadana entra en juego y obliga a desarrollar una cultura de

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

participación, que es nuestro objetivo con este documento.”

**RENDICIÓN DE CUENTAS**

[ JINESTA Lobo Ernesto]<sup>2</sup>

“Es de suponer que el sistema de evaluación de resultados y rendición de cuentas desarrollado legislativamente debe prever la responsabilidad de los funcionarios que tengan un mal o deficiente rendimiento, puesto que, de lo contrario se trataría de una simple declaración platónica de principios sin ninguna garantía para su observancia, por esa razón ese extremo sobra en la redacción de la reforma parcial.

Pese a la redacción, la reforma constitucional crea un nuevo deber o imperativo constitucional para todas las administraciones públicas, con el objeto de lograr su mayor sometimiento a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia e implantar, de esa forma, un nuevo paradigma de gestión administrativa má acorde con el Estado Social y Democrático de Derecho.

(...)

La reforma, en nuestro criterio, pretende, también, reivindicar la figura de la persona -física o jurídica-, esto es, del individuo o administrado, como centro o eje del Derecho Administrativo. Debe tenerse en consideración que la Administración Pública, entendida como una organización servicial de la comunidad, fue creada para servir, efectivamente, al administrado -entendido como un cliente o consumidor- y a la colectividad en general, por lo que no es el administrado el que debe servir a la Administración Pública, que es la idea que subyace en el concepto superado y obsoleto de súbdito.”

## **DERECHO A LA INFORMACIÓN**

[JINESTA Lobo Ernesto]<sup>3</sup>

"5. ¿Derecho de la 4a generación o nuevo Derecho?

La doctrina italiana ha insistido en que es un derecho de la cuarta generación (los denominados "derechos administrativos") o un nuevo derecho por no estar contemplado en la constitución de ese país.

Esos nuevos derechos son calificados como las libertades administrativas de los años 90 que demandan estructuras organizativas idóneas, presupuestos institucionales y su desarrollo legislativo para definir claramente los sujetos, el objeto, los límites y los deberes y obligaciones de los entes públicos y en general los mecanismos para gozarlos y tutelarlos.

Se afirma que la situación de libertad no es el contenido de esos derechos sino su consecuencia, constituyen condiciones para ampliar y mejorar el ámbito de libertad.

Estas consideraciones no resultan aplicables al caso costarricense, puesto que, desde 1949 contamos con el derecho al libre acceso a los departamentos administrativos (artículo 30), con lo que el instituyente se adelantó en varias décadas a otros Ordenamientos Jurídicos reputados como de avanzada. Lo que se hecha de menos, después de más de medio siglo de vigencia de la Constitución Política, es la falta de desarrollo legislativo. Tal omisión legislativa resulta inaudita, aunque ha sido parcialmente compensada por la actuación práctica que le ha dado la Sala Constitucional a los principios de eficacia directa e inmediata de los Derechos fundamentales, su vinculación más fuerte y a la supremacía de la Constitución Política."

## **OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA A LA TRANSPARENCIA**

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

[JINESTA Lobo Ernesto]<sup>4</sup>

### "I. LA OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA A LA TRANSPARENCIA

En el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho la Transparencia Administrativa es una obligación de toda Administración Pública. Tal obligación se traduce en el deber de las Administraciones Públicas de informar a los administrados de los diversos aspectos de la gestión administrativa y en los derechos correlativos de los administrados a ser informados, por parte de las Administraciones Públicas, veraz y objetivamente y a buscar información en éstas.

La obligación a la Transparencia Administrativa no tiene un contenido homogéneo, unívoco, es un instituto jurídico que al señalar el deber ser o arquetipo de toda Administración Pública aglutina una sene de instituciones, mecanismos e instrumentos para actuarla o concretarla cuyo único fin o propósito es hacer visible el poder administrativo.

Esta obligación tiene asidero en varios principios, valores y preceptos constitucionales."

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

[VARGAS López Karen]<sup>5</sup>

### "III. Compromiso ciudadano mediante la participación

La Constitución Política, como pacto social y político establecido entre gobernantes y gobernados, debería otorgar, además de derechos, deberes a los destinatarios del poder estatal; es decir, a quienes posean la calidad de ciudadanos, independientemente de la posición que ocupemos dentro de la estructura social.

En este sentido, no solo los altos jerarcas de las instituciones del Estado -centralizadas o descentralizadas- están llamados a

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

cumplir con lo dispuesto en la norma suprema, sino que también la sociedad civil y sus representantes tienen la obligación de asumir su responsabilidad de fomentar, fortalecer y fiscalizar, una cultura de rendición de cuentas para que ésta se realice efectivamente. La participación ciudadana exige una actuación activa, que garantice el cumplimiento eficaz de las obligaciones contraídas por la Administración Pública, encargada de velar por el bienestar social. Solo así es posible fortalecer la democracia y por ende el gobierno del país.

Dentro de este contexto, a manera de ejemplo, puede citarse la experiencia vivida en el Hospital San Rafael de Alajuela, por ser ésta la fuente principal de las reflexiones que aquí se manifiestan. El 28 de junio del 2002, ante representantes de diferentes organizaciones sociales, comunales e institucionales, las autoridades de dicho centro hospitalario presentaron a la comunidad un informe de labores del año 2001, también llamado "rendición de cuentas", materializando así la actitud que deben asumir quienes tienen a su cargo la administración de fondos públicos. Pese a la importancia que revestía dicha actividad y la convocatoria de diferentes sectores de la comunidad alajuelense, la participación ciudadana no tuvo la fuerza requerida, reflejándose en la baja asistencia, que pudo ser mayor que la lograda, en especial si se toma en cuenta que no todos los días se invita a los destinatarios del poder estatal a ser partícipes de su propio control.

Algunos afirman que dicha situación es totalmente normal dentro de la cultura nacional e incluso latinoamericana, producto, quizás, de un legado histórico-cultural que ha sido dado a nuestras naciones desde la conquista (asunto que ha sido tratado de forma muy diferente por la cultura anglosajona, en la cual la participación ciudadana sí ha tenido un verdadero desarrollo, como el ejemplo de Norteamérica, que da origen a la Escuela de la Democracia Participativa, la cual considera -según los postulados de Rousseau- que la democracia es un proceso donde "un desarrollo efectivo de mecanismos participativos logrará un aumento del poder

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes".

**PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

[OBANDO León Francisco José]<sup>6</sup>

"A) Principios Fundamentales de la Rendición de Cuentas:

Para el análisis de los principios fundamentales de la Rendición de Cuentas, corresponde tomar la definición sobre la cual estamos trabajando y metafóricamente desmenuzarla, de manera que logren derivarse los mencionados principios, que a la postre son los que distinguen y particularizan este mecanismo de control.

Nos referiremos a continuación específicamente, a los principios de transparencia y responsabilidad, como los dos ejes centrales sobre los cuales asienta su fundamento y funcionamiento el mecanismo de Rendición de Cuentas.

Refirámonos entonces individualmente a cada uno de esos principios.

1) LA TRANSPARENCIA:

Uno de los principios específicos más importantes, que sustentan la aplicación de un efectivo mecanismo de Rendición de Cuentas, es el de la transparencia, en el cual se involucran dos vertientes, la primera, referida a lo que se puede denominar una transparencia interna, esto es, al interior de la Administración Pública y una segunda, que conlleva una transparencia externa, dirigida al ciudadano, la cual incluye a la vez, otros importantes elementos necesarios e indispensables; en este último punto, nos referimos específicamente a tres aspectos: el deber de informar por parte de la Administración Pública, el acceso a esa información y la participación ciudadana.

(...)

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

Otro de los elementos o aspectos específicos de la transparencia en su vertiente externa o hacia el ciudadano, y que es promovido para la efectiva realización del mecanismo de Rendición de Cuentas, es la participación social, aspecto trascendental en la nueva democracia. Tal y como lo hemos venido desarrollando a lo largo de nuestra exposición, deriva de las políticas en pro de la transparencia externa y que son impulsadas por la realización del deber de informar por parte de la Administración Pública y por el derecho de acceso a la información.

Esta participación social, trata de llegar a nuevos alcances y de mayor trascendencia que los contenidos en los procesos electorales dentro de un sistema democrático. Es una participación encaminada a acortar la distancia entre representante y representados, perfeccionando el control que los últimos ejercen sobre los primeros.

La participación social, tiene la función de complementar a la representación ya estatuida por la participación política, con el acceso de las identidades sociales primarias al escenario público, configurando ínstitucionalmente sus decisiones. Esta influencia, puede ser directa en las decisiones administrativas de cualquier nivel o puede ser de control.<sup>23</sup>

No obstante, la introducción y desarrollo de mejores y novedosos mecanismos de participación social, topan como principal obstáculo con la debilidad institucional y ciudadana presente en la gran mayoría de los países de Latinoamérica.

Lo anterior, por cuanto las sociedades latinoamericanas se caracterizan por un déficit de apertura institucional y ciudadanía, que remite a un frondoso marco jurídico, a un débil ejercicio de derechos y a una fragilidad de las instituciones que los garanticen. Nos topamos entonces, con una opacidad en la relación Estado - sociedad civil, que trae como consecuencia evidente, la falta de transparencia en las relaciones institucionales, lo cual condiciona la instalación de sistemas de control social.



# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

Por otro lado, el ejercicio de la ciudadanía no está interiorizado en los discursos y menos aún en las prácticas cotidianas, aparece más bien, como una capacidad "virtual" de los sujetos sociales. Sin embargo, de este reconocimiento no se deriva la inviabilidad de un sistema de participación ciudadana, al contrario, dicho sistema deberá ganar legitimidad en la medida en que se convierta en un cotidiano de la intervención social.

Por esas razones, las aptitudes de la sociedad civil para desatar procesos de participación y asumir roles de contraloría, deben ser tratadas desde la perspectiva de creación de los ambientes y condiciones necesarias para lograrlo, construyendo y desarrollando mecanismos institucionales que lo garanticen.

Solamente cuando se produce la "apertura interna" del Estado, es posible ejercitar la influencia en sus procesos decisionales y ejercer atribuciones de control sobre el accionar de la Administración Pública. A su vez, solamente desde una actitud estatal de apertura, puede tomar conciencia de otras dimensiones del control social, que no se reduzcan a las formas convencionales de auditoría.

### 2) RESPONSABILIDAD:

Se recalca entonces la responsabilidad personal de los jefes, directores y en general de todo funcionario público por la buena marcha de la nave a su cargo.

De tal manera, la responsabilidad que conlleva la Rendición de Cuentas, es una responsabilidad personal, es decir quienes rinden cuentas son personas naturales, personas con nombre y apellido.

La responsabilidad de los funcionarios públicos, en los términos que exige ésta Rendición de Cuentas, deriva de la evolución en el funcionamiento de la Administración Pública, la cual, ha puesto de manifiesto la necesidad de entender que la misma no solo debe evitar transgredir los derechos de los ciudadanos, sino que debe funcionar de manera eficiente y transparente, encaminando sus

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

esfuerzos hacia un perfil de funcionario que no sólo evite arrogarse facultades impropias, sino que, sobre todo, cumpla de manera idónea y ética con los deberes que de su cargo se derivan. Este principio de responsabilidad en los mecanismos de Rendición de Cuentas, crea una sana y recomendable cultura administrativa de responsabilizar a los funcionarios por los resultados obtenidos en el desempeño administrativo, de tal manera que si el funcionario público obtiene una mala calificación en su rendimiento, por un escaso logro de los objetivos, fines y metas, será sancionado.”

### **RED INTERINSTITUCIONAL DE TRANSPARENCIA**

[DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES]<sup>7</sup>

“¿Qué es la Red Interinstitucional de Transparencia?

La Red es una herramienta que propone la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) para facilitar a las y los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en Internet.

¿Qué tipo de información se publica en la Red Interinstitucional de Transparencia?

Por medio de la Red las instituciones ponen a la disposición de las y los habitantes, información estatal de interés público como por ejemplo: presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y auditoría, actas, acuerdos, convenios, proyectos, etc.

¿Cuáles son los principales objetivos de la Red Interinstitucional de Transparencia?

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

La Red pretende: garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos de forma actualizada, comprensible y transparente; promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas; recuperar la confianza de las y los habitantes en las instituciones públicas y prevenir actos de corrupción.

¿Por qué se crea la Red Interinstitucional de Transparencia?

La Red fue creada por la Defensoría en noviembre del 2004, para garantizar el derecho constitucional de acceso a la información que tienen las y los habitantes, en relación con la correcta administración de los recursos públicos y para prevenir actos de corrupción mediante la rendición de cuentas y la fiscalización ciudadana.

¿Cuáles son los principios de la Red Interinstitucional de Transparencia?

Los principios fundamentales que sustentan a la red, están garantizados por el Estado social de derecho y el sistema democrático costarricense, así como por la gestión del Buen Gobierno. Entre ellos se destacan: justicia, equidad, legalidad, rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia.

¿Quiénes forman parte de la Red Interinstitucional de Transparencia?

La meta de la DHR es que la Red esté conformada por todas las instituciones del sector público costarricense sin excepción. No existe ninguna restricción legal que lo impida.

¿Cómo incorporarse a la Red Interinstitucional de Transparencia?

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

Para que la entidad pública se integre a la Red, únicamente se requiere de su compromiso de lucha contra la corrupción, la voluntad política para hacerlo efectivamente con acciones concretas y la decisión administrativa del jerarca institucional.

¿Cuáles son los principales requerimientos de tecnología de la información para ser parte de la Red Interinstitucional de Transparencia?

Para unirse a la Red se requiere: disponer de un sitio en Internet; recopilar y sistematizar la información sobre la administración de los recursos de la institución y publicarla de manera actualizada, comprensible y transparente en su página institucional.

Si la entidad ya publica este tipo de información en su sitio de Internet, únicamente se creará un enlace que la vincule a la Red.

¿Cómo acceder y contactar con la Red Interinstitucional de Transparencia?

Todas y todos los habitantes sin excepción, sean o no funcionarias o funcionarios públicos, tienen el derecho humano y constitucional de acceso a la información pública disponible en la red por medio de:

[www.dhr.go.cr/transparencia.html](http://www.dhr.go.cr/transparencia.html)

Para críticas, comentarios, sugerencias y recomendaciones se puede contactar con la red a través de la dirección electrónica: [transparencia@dhr.go.cr](mailto:transparencia@dhr.go.cr)

La Red Interinstitucional de Transparencia es coordinada por la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica."

## 2. NORMATIVA

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA<sup>8</sup>

**“Artículo 105.**—La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.”

**RENDICIÓN DE CUENTAS**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA<sup>9</sup>**

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

*(Así reformado por Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)”*

**LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS<sup>10</sup>**

**“ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios**

Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

**a) Principio de universalidad e integridad.** El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

**b) Principio de gestión financiera.** La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

**c) Principio de equilibrio presupuestario.** El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

**d) Principio de anualidad.** El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1º de enero al 31 de diciembre.

**e) Principio de programación.** Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

**f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa.** Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

**g) Principio de publicidad.** En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.”

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

**3. JURISPRUDENCIA**

**TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ADMINISTRATIVA, ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA TIPOLOGÍA, SU OBJETO, SUJETOS ACTIVO Y PASIVO, LÍMITES.**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>11</sup>

I.- TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ADMINISTRATIVAS. En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público -entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional (artículo 11 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,



# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa.

II.- EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. 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 aquéllas. Es menester indicar que no siempre la información administrativa de interés público que busca un administrado se encuentra en un expediente, archivo o registro administrativo. El derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos. Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes. El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. Así, la participación ciudadana efectiva y directa en la gestión y manejo de los asuntos públicos resulta inconcebible si no se cuenta con

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

un bagaje importante de información acerca de las competencias y servicios administrativos, de la misma forma, el principio democrático se ve fortalecido cuando las diversas fuerzas y grupos sociales, económicos y políticos participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad pública. Finalmente, el derecho de acceso a la información administrativa es una herramienta indispensable, como otras tantas, para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa es verdaderamente amplio y se compone de un haz de facultades en cabeza de la persona que lo ejerce tales como las siguientes: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados -bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.

III.- TIPOLOGIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. Se puede distinguir con claridad meridiana entre el derecho de acceso a la información administrativa (a) ad extra -fuera- y (b) ad intra -dentro- de un procedimiento administrativo. El primero se otorga a cualquier persona o administrado interesado en acceder una información administrativa determinada -uti universi- y el segundo, únicamente, a las partes interesadas en un procedimiento administrativo concreto y específico -uti singuli-. Este derecho se encuentra normado en la Ley General de la Administración Pública 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

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

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 No. 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).

IV.- SUJETOS ACTIVO Y PASIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El sujeto activo del derecho consagrado en el artículo 30 de la Carta Magna lo es toda persona o todo administrado, por lo que el propósito del constituyente fue reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas. Independientemente de lo anterior, el texto constitucional prevé, también, un acceso institucional privilegiado a la información administrativa como, por ejemplo, del que gozan las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa (artículo 121, inciso 23, 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 No. 7428 del 26 de agosto de 1994; 20, párrafo 2º, de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, No. 6872 del 17 de junio de 1983 y sus reformas), la Defensoría de los Habitantes (artículo 12, párrafo 2º, de la Ley No. 7319 del 17 de noviembre de 1992 y sus reformas), las

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

comisiones para Promover la Competencia y Nacional del Consumidor (artículo 64 de la Ley No. 7274 del 20 de diciembre de 1994), la administración tributaria (artículos 105, 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 Arroceras, 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 pública), 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.

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

V.- OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los "departamentos administrativos", siendo que el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa. Consecuentemente, una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder 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..

VI.- LÍMITES INTRÍNSECOS Y EXTRÍNSECOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. En lo relativo a los límites intrínsecos al contenido esencial del derecho de acceso a la información administrativa, tenemos, los siguientes: 1) El fin del derecho es la "información sobre asuntos de interés público", de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza el derecho se ve enervado y no se puede acceder. 2) El segundo límite está constituido por lo establecido en el párrafo 2º del ordinal 30 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 1º, 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

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

puntual y coyuntural, algunas materias como reservadas o clasificadas por constituir, a su entender, secreto de Estado. Tocante el ámbito, extensión y alcances del secreto de Estado, la doctrina es pacífica en aceptar que comprende aspectos tales como la seguridad nacional (interna o externa), la defensa nacional frente a las agresiones que atenten contra la soberanía e independencia del Estado y las relaciones exteriores concertadas entre éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público (vid. artículo 284 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 nacionales y relaciones exteriores) y el secreto impuesto a los funcionarios o servidores públicos (*ratione personae*) quienes por motivo del ejercicio de sus funciones conocen cierto tipo de información, respecto de la cual deben guardar un deber de sigilo y reserva (vid. artículo 337 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 No. 7410 del 26 de mayo de 1994, al calificar de confidenciales y, eventualmente, declarables secreto de Estado por el Presidente de la República los informes y documentos de la Dirección de Seguridad del Estado -artículo 16-; 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

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por constar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional. Obviamente, lo anterior resulta de mayor aplicación cuando el propio administrado ha puesto en conocimiento de una administración pública información confidencial, por ser requerida, con el propósito de obtener un resultado determinado o beneficio. En realidad esta limitación está íntimamente ligada al 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 éstos, 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.”

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

**INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA ]<sup>12</sup>

**I.- Objeto del recurso.** La amparada reclama una lesión a su derecho a la información contemplado en el artículo 30 de la Constitución Política, porque el accionado se niega a suministrarle el informe denominado "Relación de Hechos 29-02", que se refiere a su denuncia planteada el dieciséis de julio de 2001 y el veinticuatro de enero del año pasado, en la que reclama el carácter político del nombramiento realizado en el puesto de directora del Colegio Vocacional Monseñor Sanabria.

**II.- Sobre la denuncia.** Las denuncias son medios utilizados por los administrados para poner en conocimiento de la Administración, hechos que el denunciante estima irregulares o ilegales, con el objeto de instar el ejercicio de competencias normalmente disciplinarias o sancionatorias, depositadas en los órganos públicos. En ocasiones, la denuncia configura incluso un deber para quien dada su función o su actividad tiene conocimiento de esos hechos, pero en otros casos es más bien un modo de participación en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible, y, de hecho, fundamentado en el principio democrático. En todo caso, no se puede negar que las denuncias, al igual que las peticiones de información, los reclamos administrativos y las solicitudes de otorgamiento de ciertos derechos, se encuentran incluidas dentro del concepto genérico de petición establecido en el artículo 27 constitucional, con su correlativo derecho de obtener respuesta como complemento del ejercicio del derecho de pedir. Ahora bien, el plazo para informar respecto de una denuncia, así como lo que se debe informar, depende del particular régimen jurídico que caracteriza a tal acto. En lo que concierne al primer aspecto, la



Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

razonabilidad del tiempo demorado en responder, depende del grado de complejidad del asunto por investigar, circunstancia que sólo puede ser valorada casuísticamente (ver sentencia número 2002-06858 de las nueve horas con ocho minutos del doce de julio del año pasado). En lo relativo al segundo aspecto, que es el que en este caso interesa, la Administración está en la obligación de comunicarle al denunciante el estado de la tramitación en que se encuentra su queja, así como el resultado de la misma, lo cual sí resulta de interés público, habida cuenta de la necesaria fiscalización y evaluación a las que tienen que estar sometidos los servidores públicos por parte de la ciudadanía en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, el ordenamiento jurídico ha previsto, con el propósito de proteger los derechos del servidor cuestionado y la objetividad en el desarrollo de las averiguaciones pertinentes, que en el procedimiento investigatorio existan diversos momentos procesales con diferentes niveles de acceso a los expedientes. En este sentido, los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley General de Control Interno número 8292 del veintisiete de agosto del año anterior, establecen que *"la información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo. Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, podrá acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República"*. Con base en esta norma, la

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

Sala interpreta que existen, al menos, tres etapas en una investigación administrativa, cada una de las cuales se caracteriza por un grado distinto de acceso a la información. La primera se refiere al inicio de la denominada investigación preliminar, que puede comenzar con una denuncia, como en este caso, o con una actuación de oficio del Estado. Esta fase se relaciona con las primeras averiguaciones y pesquisas que realiza la Administración con el fin de determinar si en efecto hay mérito para iniciar un procedimiento administrativo formal. En este momento, la documentación recopilada y los dictámenes al efecto resultan confidenciales para cualquier persona en la medida que, por un lado, se deben garantizar los resultados de la investigación y, por otro lado, no existe certeza aún sobre la procedencia o no de lo denunciado. La segunda fase comprende el momento desde que empieza un procedimiento administrativo, normalmente a partir de una investigación preliminar, hasta que se comunica la resolución final del mismo. En esta etapa, resulta obvio que las pruebas e informes relativos a lo indagado tienen que estar a disposición de las partes involucradas, a fin de que las autoridades públicas investiguen lo concerniente y los cuestionados ejerzan efectivamente su derecho de defensa. El denunciante no se puede tener técnicamente como parte en un procedimiento administrativo de este tipo por el mero hecho de la denuncia interpuesta, sino que éste debe hacerse presente en dicho procedimiento y demostrar poseer algún derecho subjetivo o interés legítimo que fuera actual, propio y legítimo, y pudiera resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final del procedimiento de investigación, según lo contemplado en el artículo 275 de la Ley General de Administración Pública. Con excepción de la partes, durante tal segunda etapa ninguna otra persona puede tener acceso al expediente administrativo correspondiente, puesto que aún la Administración no ha concluido si el acto investigado efectivamente sucedió y de qué forma, o si existe mérito o no para una sanción. En la última etapa, que concluye con la notificación de la resolución final de la

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

investigación a las partes, cesa la confidencialidad de la información contenida en el expediente administrativo correspondiente, que por versar sobre cuestiones relacionadas con el desempeño de los servidores estatales resulta de evidente interés público y debe estar a disposición de todo ciudadano. Las diversas fases expuestas no implican, sin embargo, que el denunciante carezca de todo derecho a información en lo relativo a su denuncia. En efecto, el Estado siempre estará en la obligación de suministrarle a él datos generales sobre la tramitación brindada a su denuncia, tales como los órganos responsables de su diligenciamiento, la fase procesal en la que se encuentra o el plazo prudencial para su conclusión. En este sentido, la Sala observa un notorio interés público en la denuncia no solo como instrumento de control político, sino también como mecanismo útil para la evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración, fines todos de relevancia constitucional según lo estatuido en el artículo 11 de la Constitución Política.

**III.- Sobre el fondo.-** En este caso, la Sala considera que el objeto de este recurso es una alegada lesión al derecho a la información, contemplado en el artículo 30 de la Constitución Política, por cuanto la recurrente reclama que el recurrido se niega a suministrarle el informe denominado "Relación de Hechos 29-02", que surgió como consecuencia de la denuncia por ella planteada el dieciséis de julio de 2001 y el veinticuatro de enero del año pasado, relativa a un supuesto nombramiento político en el puesto de director del Colegio Vocacional Monseñor Sanabria. Al respecto, el accionado acepta que se ha rehusado a brindar tal información, según oficios número A.I.-032-03 del veintitrés de enero y A.I.-082-03 del siete de febrero de este año. En este sentido, aclara que, según lo regulado en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, el documento en cuestión es confidencial, porque puede dar lugar a la apertura de un procedimiento administrativo, cuestión que le corresponde decidir a la Ministra de Educación. Además, considera que la información

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

solicitada no es de interés público. De conformidad con lo explicado en el considerando anterior, lo argumentado por la autoridad recurrida es parcialmente procedente. Por un lado, resulta correcta la apreciación de que en este momento no debe suministrarle a la amparada el documento requerido, toda vez que se funda en lo dispuesto en la norma legal supracitada y que aún no se ha iniciado ningún procedimiento de investigación. Sin embargo, esta situación puede variar si, una vez iniciado tal procedimiento, el denunciante se constituye en parte en el asunto, lo cual puede suceder si lograra demostrar tener algún derecho subjetivo o interés legítimo que fuera actual, propio y legítimo, y pudiera resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final del procedimiento de investigación. Además, la Administración siempre estaría en la obligación de proporcionar toda la información relativa a lo investigado, luego que concluyera el procedimiento en cuestión. En efecto, contrario a lo que opina el accionado, la Sala estima que la información solicitada sí es de interés público, por cuanto se refiere a una cuestión de evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración y sus servidores, solo que, para efectos de asegurar el resultado de la investigación y proteger los derechos del investigado, la difusión completa del expediente se puede dar únicamente cuando las averiguaciones hayan concluido mediante el dictado de la resolución final, lo que, en todo caso, deberá ocurrir en un tiempo razonable, según lo dispuesto por la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones. Consiguientemente, lo procedente es declarar este recurso sin lugar, pero, al mismo tiempo, advertir a la accionante y al accionado sobre las aclaraciones realizadas."

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]<sup>13</sup>

“V.- Sobre las solicitudes de información del accionante.- Con relación al acceso a la información en el caso de denuncias, la Sala en sentencia número 2003-02462 de las diez horas dieciséis minutos del veintiuno de marzo de 2003, señaló lo siguiente:

“II.- Sobre la denuncia. Las denuncias son medios utilizados por los administrados para poner en conocimiento de la Administración, hechos que el denunciante estima irregulares o ilegales, con el objeto de instar el ejercicio de competencias normalmente disciplinarias o sancionatorias, depositadas en los órganos públicos. En ocasiones, la denuncia configura incluso un deber para quien dada su función o su actividad tiene conocimiento de esos hechos, pero en otros casos es más bien un modo de participación en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible, y, de hecho, fundamentado en el principio democrático. En todo caso, no se puede negar que las denuncias, al igual que las peticiones de información, los reclamos administrativos y las solicitudes de otorgamiento de ciertos derechos, se encuentran incluidas dentro del concepto genérico de petición establecido en el artículo 27 constitucional, con su correlativo derecho de obtener respuesta como complemento del ejercicio del derecho de pedir. Ahora bien, el plazo para informar respecto de una denuncia, así como lo que se debe informar, depende del particular régimen jurídico que caracteriza a tal acto. En lo que concierne al primer aspecto, la razonabilidad del tiempo demorado en responder, depende del grado de complejidad del asunto por investigar, circunstancia que sólo puede ser valorada casuísticamente (ver sentencia número 2002-06858 de las nueve horas con ocho minutos del doce de julio del año pasado). En lo relativo al segundo aspecto, que es el que en este caso interesa, la Administración está en la obligación de comunicarle al denunciante el estado de la tramitación en que se encuentra su queja, así como el resultado de la misma, lo cual sí

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

resulta de interés público, habida cuenta de la necesaria fiscalización y evaluación a las que tienen que estar sometidos los servidores públicos por parte de la ciudadanía en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, el ordenamiento jurídico ha previsto, con el propósito de proteger los derechos del servidor cuestionado y la objetividad en el desarrollo de las averiguaciones pertinentes, que en el procedimiento investigador existan diversos momentos procesales con diferentes niveles de acceso a los expedientes. En este sentido, los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley General de Control Interno número 8292 del veintisiete de agosto del año anterior, establecen que "la información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo. Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, podrá acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República". Con base en esta norma, la Sala interpreta que existen, al menos, tres etapas en una investigación administrativa, cada una de las cuales se caracteriza por un grado distinto de acceso a la información. La primera se refiere al inicio de la denominada investigación preliminar, que puede comenzar con una denuncia, como en este caso, o con una actuación de oficio del Estado. Esta fase se relaciona con las primeras averiguaciones y pesquisas que realiza la Administración con el fin de determinar si en efecto hay mérito para iniciar un procedimiento administrativo formal. En este momento, la documenta-

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

ción recopilada y los dictámenes al efecto resultan confidenciales para cualquier persona en la medida que, por un lado, se deben garantizar los resultados de la investigación y, por otro lado, no existe certeza aún sobre la procedencia o no de lo denunciado. La segunda fase comprende el momento desde que empieza un procedimiento administrativo, normalmente a partir de una investigación preliminar, hasta que se comunica la resolución final del mismo. En esta etapa, resulta obvio que las pruebas e informes relativos a lo indagado tienen que estar a disposición de las partes involucradas, a fin de que las autoridades públicas investiguen lo concerniente y los cuestionados ejerzan efectivamente su derecho de defensa. El denunciante no se puede tener técnicamente como parte en un procedimiento administrativo de este tipo por el mero hecho de la denuncia interpuesta, sino que éste debe hacerse presente en dicho procedimiento y demostrar poseer algún derecho subjetivo o interés legítimo que fuera actual, propio y legítimo, y pudiera resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final del procedimiento de investigación, según lo contemplado en el artículo 275 de la Ley General de Administración Pública. Con excepción de las partes, durante tal segunda etapa ninguna otra persona puede tener acceso al expediente administrativo correspondiente, puesto que aún la Administración no ha concluido si el acto investigado efectivamente sucedió y de qué forma, o si existe mérito o no para una sanción. En la última etapa, que concluye con la notificación de la resolución final de la investigación a las partes, cesa la confidencialidad de la información contenida en el expediente administrativo correspondiente, que por versar sobre cuestiones relacionadas con el desempeño de los servidores estatales resulta de evidente interés público y debe estar a disposición de todo ciudadano. Las diversas fases expuestas no implican, sin embargo, que el denunciante carezca de todo derecho a información en lo relativo a su denuncia. En efecto, el Estado siempre estará en la obligación de suministrarle a él datos generales sobre la tramitación brindada a su denuncia, tales como los órganos responsables de su diligenciamiento, la

Centro de Información Jurídica en Línea  
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

fase procesal en la que se encuentra o el plazo prudencial para su conclusión. En este sentido, la Sala observa un notorio interés público en la denuncia no solo como instrumento de control político, sino también como mecanismo útil para la evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración, fines todos de relevancia constitucional según lo estatuido en el artículo 11 de la Constitución Política.”

En este asunto, el recurrente le solicitó al accionado que le entregara copia de todas las denuncias y quejas interpuestas en su contra. Sin embargo, de conformidad con la doctrina expuesta en la resolución supracitada, en lo que concierne al denunciado, la información, documentación y otras evidencias de las investigaciones administrativas cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento disciplinario, son confidenciales durante la formulación del informe respectivo hasta que éste sea notificado. En consecuencia, en lo que concierne expresamente a la información supracitada, resulta improcedente suministrarle las denuncias al quejoso, hasta tanto el órgano administrativo responsable de efectuar la investigación no finalice y comunique el informe correspondiente. Sin embargo, el afectado, en su petición, también solicita otro tipo de información: la indicación de qué estudiantes adolecen bajo rendimiento escolar, lo que provocó que el accionante recibiese una mala calificación como docente. Esta información no se relaciona con denuncia alguna, sino que se refiere al legítimo derecho del petente de conocer las causas de la evaluación recibida, lo que sin duda resulta, a su vez, indispensable para que pueda ejercer su derecho de defensa ante las instancias administrativas correspondientes. La omisión de entregar el segundo tipo de documentación mencionada sí constituye una lesión al derecho constitucional a la información en relación con los derechos de defensa y debido proceso. Por este motivo, en cuanto a la alegada violación al artículo 30 de la Constitución Política, solo en el sentido expuesto deviene el amparo procedente.”

**FUENTES CITADAS**



1 SALAZAR, Roxana, HERNÁNDEZ, Ana Lucía y ROJAS, Francisco. Manual para la participación Ciudadana. Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, San José, 1999, pp. 9.

2 JINESTA Lobo, Ernesto. Evolución de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. Revista *IVSTITIA* (No. 166-167): pp.15-16, octubre-noviembre, 2000.

3 JINESTA Lobo Ernesto. Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa. *IVSTITIA.S* (201-202): p22. etiembre- Octubre 2003.

4 JINESTA Lobo Ernesto. Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa. *IVSTITIA.*(201-202): p.18.19. Setiembre- Octubre 2003.

5 VARGAS López Karen. Rendición de cuentas: el deber de la administración frente a la participación ciudadana. *HERMENÉUTICA.* (12):P. 25.26. abril 2003.

6 OBANDO León Francisco José. La Rendición de cuentas de la administración Pública Costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho. San José. Universidad de Costa Rica. 2002.p. 12.26.27.29

7 DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES.(Consultada en línea) el 9 de abril de 2007 en : <http://www.dhr.go.cr/transparencia.html>

8 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949.

9 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949.

10 Ley N° 8131. Costa Rica, de 18 de setiembre de 2001.

11 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-02120 , de las trece horas con treinta minutos del catorce de marzo del dos mil tres.

12 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2462-2003 de las diez horas con dieciséis minutos del veintiuno de marzo de dos mil tres.

13 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución

N°5590-2004 de las trece horas con cincuenta y dos minutos del veintiuno de mayo de dos mil cuatro.