



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 9 de agosto de 2018
DM-698-18

Señora
Erika Ugalde Camacho
Jefa de Área
Comisión Legislativa III
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Dentro del plazo conferido mediante oficio CPEM-020-18 del 30 de julio de 2018 que ingresó en esa fecha mediante correo electrónico solicitando criterio al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Expediente 20.799 que promueve la creación de una *“Ley General de acceso a la información pública y transparencia”*.

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional 5525 de 2 de mayo de 1974. Sin embargo, se emiten las siguientes consideraciones, para lo cual se solicitó el criterio técnico del Área de Modernización del Estado de este ministerio:

A) GENERALIDADES

Se observa la vigencia de la Directriz 073-MP-MEIC-MC; el Decreto Ejecutivo 40.200, ambos referentes a Transparencia y Acceso a la Información Pública; Circular 126-2015 del Consejo Superior del Poder Judicial, en relación con el *“Deber de enviar las sentencias y autos con carácter de sentencia, al buzón del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCI) provisto en el Sistema de Gestión y activar el indicador de Datos Sensibles cuando estas resoluciones los contenga”*; Ley 8968 de *“Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales”*.

A su vez, que MIDEPLAN atendió consulta similar, respondiendo con el DM-791-17 mediante el cual rindió criterio en relación con el Expediente 19.113 que promovía también la creación de una *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica
República de Costa Rica

DM-698-18
Pág. 2

B) OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley presenta los siguientes objetivos:

- Crear un marco legal a través de mecanismos claros, prácticos y rápidos que posibiliten un ejercicio efectivo de los poderes del Estado mediante el acceso al derecho de la información y a la transparencia.
- Que los Poderes del Estado informen a la ciudadanía para que esta pueda ser parte de las decisiones públicas y exigir la rendición de cuentas al Estado.
- Garantizar que toda persona ejerza el derecho de acceso a la información pública y a la vez se le asegure el ejercicio pleno al derecho a la transparencia, mediante el control de los actos u omisiones de la Administración Pública.
- Mejoramiento de la relación Estado-Administrado, la cual se plasma en creación de condiciones reales de las comunidades, fomentando una participación ciudadana activa y sistemática.

C) PRINCIPALES ELEMENTOS DE INTERÉS DEL PROYECTO DE LEY.

- Definición de conceptos relacionados al derecho de acceso a la información, datos personales, datos sensibles, cultura de acceso a la información, secreto de Estado, peticionario del derecho a la información y transparencia, entre otros.
- Principios relacionados a la autodeterminación informativa, a la apertura, la transparencia, divisibilidad, rendición de cuentas, oportunidad, no discriminación, control, legalidad, gratuidad, relevancia, entre otros.
- La creación de un Instituto de Acceso a la Información Pública, adscrito al Ministerio de Justicia y Paz. Asimismo, señala la conformación del Instituto, sus obligaciones y las funciones.
- Autoriza la creación de oficinas de acceso a la información pública y la transparencia en las instituciones públicas.
- Regula el acceso, la solicitud, el plazo, la tutela, el procedimiento, y la calidad de la información pública hacia el ciudadano.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica
República de Costa Rica

DM-698-18
Pág. 3

- Existe un capítulo destinado a las obligaciones de transparencia específicas, incluyendo acciones atribuidas al Instituto Nacional de Seguros, Instituto Costarricense de Electricidad, Poder Legislativo, municipalidades, universidades públicas; asimismo solicita información especial sobre el Plan Nacional de Desarrollo, planes regionales, sectoriales, contratación administrativas, servicio exterior, consultorías, entre otros.
- Establece sanciones, prohibiciones y multas ante el incumplimiento.
- Establece disposiciones finales con derogatorias y transitorios.

D) OBSERVACIONES TÉCNICAS.

- En la exposición de motivos se hace referencia a votos de la Sala Constitucional: Voto 136-03 y 21210-3. El párrafo citado no es claro respecto a cuál de los votos emana esa referencia; además la subsiguiente explicación no concuerda con dicha cita. En ese sentido se debe tener mayor claridad en la exposición de motivos y cuidar la repetición de términos en una misma oración. Asimismo, se hace alusión a enunciados como “casa de cristal” o “caja de vidrio”, sin que exista explicación sobre la interpretación de ambos conceptos.
- En el artículo 2 que habla sobre las definiciones, el inciso a) sobre el derecho de acceso a la información administrativa señala entre paréntesis al artículo 13 sin que sea claro a cual normativa se refiere, dicho texto debe ser absolutamente preciso. Además en el inciso e) Cultura de acceso a la información, la definición propuesta por el proyecto es difusa, ya que se relaciona más con participación ciudadana, sin que quede claro en qué consiste la cultura de acceso a la información, incorporando inclusive mecanismos que facilitan y fomentan la participación ciudadana.
- Se debe revisar todo el artículo 3 que refiere a los principios, ya que hay algunos repetidos, pero con contenidos distintos, por lo que se debe uniformar dicha situación al presentar inconsistencias en la descripción. Asimismo, se debe revisar cada uno de los principios a la luz de la legislación nacional y lo que han dispuesto los organismos internacionales, ya que en varios casos se han establecido y oficializado estándares, conceptos y definiciones y no es claro si fueron utilizados para la elaboración de este proyecto de ley.
- En el artículo 4 sobre los objetivos, señala el proyecto en el inciso a) que se deben atender “*procedimientos administrativos indicados en la ley*”, lo cual no aparece aclarado o ampliado en el resto del texto propuesto. Esto es una mala práctica y es una incorrecta utilización del concepto. En su inciso d) se comete un error similar al anterior, al señalar que se establecen mecanismos de rendición de cuentas y evaluaciones de desempeño, pero no existen en el resto del texto del proyecto de ley dichos mecanismos y los mismos deberían ser contemplados en documentos posteriores, confeccionando dichos instrumentos a lo interno



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica
República de Costa Rica

DM-698-18

Pág. 4

de las instituciones. El inciso e) es contradictorio y parece poco realizable bajo los términos en que se señala. Es necesario revisarlo en cuanto al alcance del proyecto de ley, en lo que respecta al comportamiento de la ciudadanía con la información que recibe. Además, el inciso k) menciona nuevamente procedimientos que no están en el proyecto y además se debe tomar en consideración cómo deben concebirse los procedimientos desde la línea administrativa que es mucho más complejo que señalar líneas generales.

- En el artículo 9 hay referencias generales que se pueden interpretar vagamente por la limitada definición.
- En el artículo 11 se propone la creación del Instituto Costarricense de Acceso a la Información Pública y Transparencia como órgano adscrito al Ministerio de Justicia y Paz. Así como lo indicó en el pasado este Ministerio ante consulta del proyecto de ley 19.113 “Transparencia y Acceso a la Información Pública”, no es necesario ni existen estudios técnicos que justifiquen en esta coyuntura la creación de nuevas instituciones públicas; lo que resulta evidentemente inconveniente considerando la coyuntura fiscal actual.
Indicó este Ministerio en el DM-195-14 en oficio dirigido a Rosa María Vega Campos de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración *“la normativa no debería justificar la creación de nueva institucionalidad pública de la ya existente, como lo indica la Constitución Política, es una responsabilidad del Estado establecer los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia, y acceso a la información pública, cuyas políticas deben emanar de la misma Presidencia de la República, la Presidencia del Poder Judicial y la Presidencia del Poder Legislativo, sin asignar esta función a un nuevo ente. De esta manera, con el establecimiento preciso del procedimiento para obtener la información y los lineamientos emitidos desde el más alto nivel jerárquico, se cumpla con lo dispuesto en los artículos 11, 27 y 30 de la Constitución Política”*. Asimismo, el citado artículo presenta una atribución jurídica confusa, ya que se menciona por una parte que es órgano con personalidad jurídica instrumental, sin señalar el tipo de desconcentración (mínima o máxima). No obstante le otorga personería jurídica e independencia presupuestaria, técnica y funcional; generando una confusión jurídica en cuanto a su tipo de naturaleza.
- En el artículo 12 se señala la conformación del Instituto con cinco miembros quienes constituirían el órgano directivo superior. Más allá de reiterar la negativa de este Ministerio a la creación de instituciones públicas, se observan inconsistencias en cuanto a los términos de nombramiento y remoción de los miembros del Instituto, en cuanto a la intervención de dos regímenes distintos (Asamblea Legislativa y Servicio Civil), así como en la posible reelección y la toma de acuerdos. Hay ideas mezcladas que no se desarrollan fielmente conforme lo debería requerir cualquier órgano colegiado que se constituya.
- En el artículo 14 se abriría un portillo para la creación de oficinas de acceso en las instituciones públicas. Este Ministerio no considera técnicamente viable la creación de estructura organizacional por medio de leyes o decretos. Es una práctica que amenaza los principios de



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica
República de Costa Rica

DM-698-18

Pág. 5

una buena gestión pública, ya que omite procesos de reorganización administrativa, dejando de lado el análisis que cada institución debe realizar a lo interno para valorar la posible creación de unidades organizacionales. Asimismo, todas las unidades organizacionales y las instituciones como tal deben de tener instituidos los procesos de apertura de la información, así como la cultura de transparencia para que la misma sea de acceso público. No es responsabilidad de una oficina velar porque se esté cumpliendo la normativa ya existente en el tema del acceso a la información pública; es una responsabilidad que debe asumir toda institución pública. Por lo tanto, tampoco debería recaer en unidades ya creadas para atender otras competencias, tal es el caso de las Contralorías de Servicios que ya se regulan con base en la ley 9158.

- En este mismo artículo 14 existe confusión en la conformación sobre cómo se conforman tales oficinas de acceso a la información, ya que incorpora agentes externos en la oficina cuando éstas se integran con personal de planilla. Además, no respeta elementos básicos de reclutamiento de personal, justamente por la intervención de actores que no responden a la selección de personal, sino que se les nombra a partir de variables que tampoco quedan claras.
- En el artículo 24 hay disposiciones específicas dependiendo de sus naturalezas jurídicas; no obstante no es claro el orden que se propone, y también confunde en cuanto a las solicitudes y a las prerrogativas que tienen algunas instituciones justamente por normativa anteriormente emitida (el caso de ICE y del INS por su régimen de competencia). Asimismo, hay varios de los incisos que se prestan a la interpretación por una redacción confusa, y toda ley debe ser precisa en cuanto a lo que establezca.
- En el artículo 26 no se justifica la relación entre el acceso a la información pública y la apertura a audiencias públicas para la realización de planes, acciones, programas, proyectos y políticas públicas relativas a la prestación de los servicios públicos. Aunado a ello, menciona que la audiencia debe considerar a organizaciones comunales, sin que quede claro cuál es la forma en que intervienen éstas, ni el grado de involucramiento para el logro de los productos mencionados. La responsabilidad del diseño, formulación y ejecución es institucional, abriendo el espacio a la participación ciudadana, pero el artículo establece obligatoriedad y eso genera dudas en las etapas en las que las organizaciones deberán comparecer. Además, es difuso el rol que va a desempeñar cada uno de los actores mencionados, sin obviar que ya existen mecanismos instituidos para la participación ciudadana en la actualidad.
- En el artículo 27 es importante señalar que el mismo no tiene relación con el acceso a la información pública, refiriendo a prohibiciones en cuanto al tema de publicidad en las instituciones públicas que es materia de otro tipo de normativa, lo que no guarda relación con lo que pretende regular este proyecto de ley.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica
República de Costa Rica

DM-698-18
Pág. 6

- El artículo 28 establece sanciones y -más allá de la secuencia inadecuada de los incisos citados en la construcción del artículo que inclusive insta a prisión- lo cierto del caso es que las sanciones procuran sentar precedentes para castigar conductas impropias, pero que finalmente no están a tono con el espíritu de construir una cultura de acceso a la información.
- El artículo 29 y 32 están repetidos.

E) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- Revisar el ámbito de aplicación respecto a la autonomía que constitucionalmente se le atribuye a distintas instituciones.
- No hay uniformidad en conceptos utilizados para denominar a un mismo actor, puesto que se hace referencia a los términos: ciudadanos, ciudadanía, administrado, particulares, personas, solicitantes, petente, peticionario, entre otros. Situación similar ocurre al referirse a sujetos obligados, funcionarios e instituciones.
- En todo el proyecto de ley hace falta mejorar la redacción, el sentido y el uso de distintos conceptos que no concuerdan con su ámbito de aplicación. Carece de precisión y se presta a la interpretación de quien lo lee.
- Propiamente sobre el acceso a la información pública, este tema tiene valor al exponerlo legalmente porque se garantiza el acto de transparentarla. No obstante, detalles sobre el ejercicio del derecho a la solicitud, a la pronta entrega de la información, y elementos puntuales de la calidad, plazos, medios y formas en que se ofrece, son materia propia de un procedimiento más que de una ley. Además, es conveniente revisar el cuerpo normativo ya existente para definir estos puntos.
- Incorporar conceptos, estándares, criterios, argumentos y demás trabajos que han sido oficializados y avalados por la comunidad internacional (OCDE, OEA, CLAD, UNESCO, entre otros) para justificar y definir varios puntos de este proyecto de ley.

En el ejercicio de las competencias referentes a organización administrativa y reforma del Estado, este ministerio considera absolutamente inconveniente crear más instituciones públicas sin que exista un examen detallado de la organización institucional actual, siendo que existen otras instituciones públicas ya creadas que pueden solventar las competencias que se pretende desarrolle el Instituto propuesto. Esta propuesta pretende crear estructura para funciones que no necesariamente requieren crear estructura y pueden ser resueltas con los recursos existentes en las instituciones.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica
República de Costa Rica

DM-698-18
Pág. 7

Considerando que las funciones pueden ser asumidas por funcionarios y unidades existentes además que la creación de estructura no resuelve en si misma problemas de gestión, se considera además inconveniente crear oficinas de acceso a la información y/o transparencia a lo interno de las instituciones así como atribuir competencias a otras unidades ya creadas, desvirtuando la razón de ser de las Contralorías de Servicios en funciones y creadas mediante ley.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Sr. Luis Román Hernández, Gerente de Área Modernización del Estado, MIDEPLAN.
Sra. María José Zamora Ramírez, Jefa, Asesoría Jurídica MIDEPLAN.
Archivo