

Señora Erika Ugalde Camacho  
Jefa Área  
Comisiones Legislativa III  
Departamento de Comisiones Legislativas  
Su Despacho

Estimada señora:

Aprovecho la presente para saludarla cordialmente y a la vez manifestarle que, en atención a la solicitud de criterio institucional sobre el proyecto de ley: **"REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 17 Y 34 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y SUS REFORMAS, PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ENTES PERTENECIENTES AL RÉGIMEN MUNICIPAL"**, expediente 21.505, me permito indicar lo siguiente:

### 1. Resumen Ejecutivo

En la justificación de esta propuesta legislativa, entre otras cosas, se hace mención al sistema de pesos y contrapesos, según lo establecido en la Constitución Política. Dentro de esa teoría del equilibrio de Poderes, existe la garantía constitucional del derecho de petición y pronta resolución que se ha desarrollado en reitera jurisprudencia de la Sala Constitucional, indicándose expresamente que: *"La función interpretativa del Tribunal Constitucional patrio no solamente ha permitido el disfrute de esta garantía, sino que además las resoluciones constitucionales han posibilitado la adaptación de este derecho a las transformaciones sociales sobrevenidas a la promulgación de la Carta Magna."*

Como un aspecto adicional para justificar esta iniciativa legislativa, se encuentra la relación que existe entre los derechos de petición, el de acceso a la información, con la transparencia y la lucha contra la corrupción. Se hace mención a que los mencionados derechos, de acuerdo con la misma Sala Constitucional, no son irrestrictos ya que, en el ejercicio de los mismos, no se podrían vulnerar otros derechos de carácter también constitucional, como es el caso del derecho a la intimidad.

Se hace mención a las iniciativas de evaluación tanto de la Contraloría General de la República y de la Defensoría de los Habitantes, cuyos resultados demuestran las deficiencias y los vacíos que existen en el sector municipal, todo lo cual obstaculiza la participación de los munícipes en el ejercicio del control ciudadano sobre las actuaciones de las autoridades municipales.

De acuerdo con lo anterior, se plantea este proyecto de ley dirigido a reformar los artículos 17 y 34 del Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998.

## **2. Competencias de la DHR**

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

## **3. Antecedentes del proyecto de ley**

Además de los aspectos de orden constitucional mencionados anteriormente, se llama la atención sobre los resultados de las evaluaciones del régimen municipal o algunas instituciones del régimen municipal que resultan preocupantes tanto en el Índice de Gestión Municipal de la Contraloría General de la República (IGM) como en el Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes (ITSP), en cuyo desarrollo y aplicación se aprovechan las herramientas virtuales existentes para cumplir con los objetivos planteados en cada uno de esas de esas iniciativas.

Se especifica que en caso del IGM la calificación promedio ha sido de 60.57%, lo que significa que aún existen deficiencias importantes alrededor del tema de gestión de los gobiernos locales que se considera inaceptable en plena era tecnológica y de información. Se agrega que dicha calificación promedio no hace más que reflejar la negligencia municipal para garantizar el acceso a la información pública y transparentar la toma de decisiones, cuya función incide directamente en la calidad de vida de personas habitantes del país.

En el caso del ITSP de la DHR, según se indica, la evaluación revela datos contundentes sobre la falta de medidas para asegurar una gestión transparente, abierta, participativa y

con ello propiciar una rendición de cuentas permanente. Esto tomando en cuenta que, de las 89 instituciones que conforman el régimen municipal, sólo 15 están incorporadas a la Red Interinstitucional de Transparencia de la DHR, cuyo fin es promover y facilitar el acceso a la información relacionada con la administración de recursos públicos por medio de su publicación en las respectivas páginas web.

Se advierte que esa falta de transparencia se agudiza en las municipalidades ubicadas en sectores rurales del país, considerando que los gobiernos locales en las zonas rurales parecieran estar menos comprometidos con la rendición de cuentas, pese a su situación de pobreza y el bajo índice de desarrollo humano, lo cual debería ser una motivación para dirigir esfuerzos hacia el mejor uso alternativo de los recursos públicos.

Se incluye también la función fiscalizadora que puede practicar la ciudadanía en el ejercicio cívico de hacer valer su derecho a obtener información de interés público en poder de la Administración, según lo dispuesto en varios artículos de la Constitución Política.

De acuerdo con lo anterior, se plantea este proyecto de ley dirigido a reformar los artículos 17 y 34 del Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998, y sus reformas para garantizar la transparencia y el acceso a la información en los entes pertenecientes al régimen municipal.

#### 4. Propuesta de modificación de la ley existente

Texto original de la ley	Reformas propuestas
<p>Artículo 17. - Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:</p> <p>e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón.</p>	<p>Artículo 17. - Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:</p> <p>e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón y deberá estar disponible en el sitio web del respectivo ente municipal.</p>

<p>f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo.</p> <p>g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género.</p>	<p>f) Rendir al concejo municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo. Dicho informe deberá publicarse en los medios electrónicos, digitales o de cualquier otra naturaleza que sea de fácil acceso a los vecinos del cantón.</p> <p>g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el concejo municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género, además deberá estar a disposición de los habitantes del cantón a través de cualquier medio idóneo convencional o por medio de la página web de la corporación.</p> <p>q) Procurar que la gestión municipal se desarrolle con transparencia, para lo cual garantizará a los habitantes del cantón el acceso a la información pública, mediante la creación de página web o de cualquier otro medio idóneo que sirva de plataforma para la publicación de actas, reglamentos, resoluciones, presupuestos municipales (ordinario y extraordinarios), liquidaciones presupuestarias, salarios de funcionarios, informes de labores, estudios sobre el cantón y cualquier otra información que sea de interés público para sus habitantes.</p>
--	---

<p>Artículo 34- Corresponde al Presidente del Concejo:</p> <p>b) Preparar el orden del día.</p>	<p>Artículo 34- Corresponde al Presidente del concejo:</p> <p>b) Preparar el orden del día y garantizar su debida publicidad por medio de cualquier medio convencional o página web del ente municipal.</p>
---	---

Como se puede observar, el objetivo principal de esta reforma a los artículos 17 y 34 de la Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998, se circunscribe a incorporar dentro de atribuciones y obligaciones de las personas titulares de las alcaldías municipales, una mayor divulgación de los respectivos programas de gobierno. Asimismo, se propone que el informe de egresos y el informe de labores del funcionario o funcionaria ejecutiva de la municipalidad, deberán publicarse y estar a disposición de las personas habitantes de los cantones por medios idóneos convencionales, medios virtuales o por medio de la página web de la corporación municipal, de manera que se facilite su acceso a los vecinos del cantón.

Lo anterior, se complementa con la creación de un inciso q) en el artículo 17, con la intención de incrementar los niveles de transparencia en el sector municipal estableciendo la obligatoriedad de publicar información de interés público, de manera que se garantice a los habitantes del cantón el acceso a ese tipo de información ya sea por medio de páginas web o de cualquier otro medio idóneo.

En la reforma al artículo 34, se propone garantizar que el orden del día de las sesiones del Concejo, sea de conocimiento público por medio de cualquier medio convencional o de la página web del ente municipal.

## **5. Análisis del contenido del proyecto y su relación con las iniciativas de la DHR**

Desde el punto de vista de la Defensoría de los Habitantes, resulta de la mayor importancia emitir legislación que regule un tema tan importante como es la transparencia en la gestión pública, no sólo por lo dispuesto en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, sino también por lo que ello significa en el contexto del artículo 9 de nuestra Carta Magna, sobre la definición del Gobierno de la República y quienes lo ejercen.

Esta reforma legislativa también se relaciona con una reciente resolución del máximo órgano constitucional (número 2018012129 / Expediente N° 18-009046-007-CO), mediante la cual se abordan los derechos de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, que se ejercen utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación

(TIC), así como el derecho de los habitantes de relacionarse con los órganos y entes públicos por medio de estos mecanismos virtuales.

La Sala analizó un caso específico cuyas autoridades han hecho caso omiso a lo establecido, desde hace una década, en el Voto N° 2008-009670, mediante el cual ya se había ordenado a las administraciones públicas, crear una página web y se estableciera un hipervínculo direccionado hacia un correo electrónico para recibir solicitudes de las personas en su calidad de sujetas de derechos.

En dicha resolución se incluyó también lo siguiente: *"Notifíquese también la presente resolución al Defensor de los Habitantes, quien deberá dar seguimiento al cumplimiento de esta sentencia y valorar los avances que, en materia de acceso a las instituciones vía internet y medios electrónicos, desarrollen las municipalidades del país, e informar a esta Sala sobre ello."* (sic)

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría dispuso la apertura de una investigación de oficio (Expediente 286499-2019), cuyo objetivo general se circunscribió a: *Atender el mandato de la Sala Constitucional, emitido mediante la resolución número 2018012129, relacionada con el recurso de amparo que se tramitó bajo el Expediente N° 18-009046-0007-CO.*

Lo anterior originó una carta circular al Régimen Municipal, en la cual se hace referencia a lo indicado por el máximo órgano constitucional del país y se hizo mención a la importancia de tener presente que las municipalidades constituyen la institución pública con la que las personas tienen más contacto y la que desarrolla actividades básicas y sustantivas que afectan directamente la calidad de vida de las personas. Adicionalmente, representan un pilar fundamental en el proceso democrático, considerando la posibilidad de que los vecinos del cantón elijan con su voto a las autoridades encargadas de la dirección política, así como a la máxima autoridad administrativa, en cuyas responsabilidades se incluye el buen uso de los recursos públicos.

Tómese en cuenta que el objetivo planteado por los señores y señoras diputadas en esta reforma al Código Municipal va dirigido a *"garantizar la transparencia y el acceso a la información en los entes pertenecientes al régimen municipal"*. Esto se encuentra directamente alineado a las iniciativas de la DHR alrededor de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) como el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP), hechas realidad con el esfuerzo de aliados estratégicos, se justifican y encuentran legitimación en la competencia de la Defensoría de los Habitantes, de acuerdo con el ordenamiento jurídico costarricense y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mediante el cual se define a la DHR como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH).

Es por eso que en los informes anuales que se presentan al Poder Legislativo, se ha insistido en la necesidad del fortalecimiento de la transparencia en el sector público costarricense. Esto tomando en cuenta que la transparencia tiene un especial valor como herramienta para combatir la corrupción y, de esa forma, contribuir a la meta de lograr instituciones inclusivas y efectivas para el desarrollo sostenible como lo establece el objetivo 16 de la Agenda Global

para el Desarrollo Sostenible. Ello significa que, en la aplicación de los conceptos de transparencia, de acceso a la información, y de gobierno abierto, a partir del uso de la tecnología de información y comunicación, se abren los procesos del Gobierno y se permite el acceso del público a la información.

Específicamente, sobre la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), se ha recalcado que es un espacio compartido en la web, entre la administración activa y la Defensoría de los Habitantes, cuyo objetivo es poner a disposición de cualquier interesado información de carácter público, concentrada, de fácil acceso y actualizada.

En lo que respecta al Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP), tal y como es de conocimiento de los y las legisladoras proponentes de esta reforma, es una evaluación anual que complementa los esfuerzos alrededor de la RIT, con el objetivo de promover una cultura institucional orientada también hacia las buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, tomando en cuenta las nuevas tendencias de datos abiertos, de acuerdo con la información publicada en los sitios web del sector público, todo ello con base en indicadores específicos, claros y alcanzables, identificando oportunidades de mejora con base en mejores prácticas internacionales y lecciones aprendidas en el plano nacional.

Esto cobra mayor valor si se considera que estos esfuerzos de la DHR están directamente alineados a la iniciativa global identificada como la Alianza para el Gobierno Abierto o Alianza para un Estado Abierto y, por supuesto, con la necesaria gobernanza en tiempos modernos de la gestión pública, en cuyo desarrollo cada sector de actividad del país tiene su propia responsabilidad en la co-creación de las políticas públicas que vengán a disminuir los nefastos desequilibrios que se vienen acentuando en nuestra sociedad.

Cuando se planteó la creación del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP) se hizo mención a los beneficios y oportunidades que se visualizaron en aquel momento, dejando claro que los resultados de este importante instrumento de medición, no son un fin en sí mismo ya que se tiene muy claro que se trata de sumar esfuerzos en el plano nacional para promover el respeto al derecho humano y constitucional de acceso a la información, para reforzar la imagen del país como nación democrática y promover el mejoramiento continuo de la Administración Pública en el ámbito de la transparencia por medio de sitios web.

## **6. La DHR y su rol estratégico en el tema de la transparencia para la construcción de confianza**

En el artículo 1 de la Ley n° 7319, se establece que la Defensoría de los Habitantes de la República (en adelante DHR) es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes. Esto implica que velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados,



los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del derecho. Además, deberá promocionar y divulgar esos derechos.

La Defensoría es un órgano cuya misión, por un lado, es controlar el poder de la Administración, y por otro, tutela los derechos de las y los habitantes. La Sala Constitucional ha reconocido el papel que juega la Defensoría cuando ha manifestado lo siguiente: *"el Ombudsman moderno tiene en realidad –cuantitativa y cualitativamente- una función doble: supervisar el funcionamiento de la administración en virtud de los poderes que el Parlamento le ha concedido y defender los derechos y los legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a aquella. Esto en otras palabras significa que la Defensoría está llamada a salvaguardar los intereses de los ciudadanos, tarea que modernamente se entiende que se debe llevar a cabo, asegurándose que la administración marche de conformidad con la ley, en forma eficiente y con propiedad y por eso es que muchos autores la califican de "guardián del buen comportamiento de la Administración Pública" (Voto nº 7730-2000).*

Es precisamente en función de esa perspectiva que la Defensoría ha promovido las buenas prácticas de transparencia, con acciones concretas enfocadas en visibilizar el modo en que se administran los recursos públicos. Se ha pretendido que mediante una decisión voluntaria, la mayoría de las instituciones públicas pudieran compartir información de interés público con las y los habitantes, divulgando de manera comprensible, actualizada y transparente, entre otros rubros, sus ingresos, gastos, inversiones, índices salariales, proveedores, compras, contrataciones y acuerdos, de forma tal que en conjunto, el Estado y la sociedad civil, hagan efectivo el derecho a observar y evaluar las decisiones y conductas de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

Es por ello que la Defensoría considera estratégico que las señoras y señores diputados, valoren la posibilidad de que mediante esta reforma se pueda fortalecer la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), cuyo objetivo es precisamente poner a disposición de los habitantes, de una manera concentrada, de fácil acceso y actualizada, la información de carácter público.

## **7. Consideración final**

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar las siguientes modificaciones:

- Que según los términos del inciso e) del artículo 17, se agregue en el programa de gobierno un apartado sobre el tema de transparencia, tomando en cuenta los resultados de la evaluación del Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes y del Índice de Gestión Municipal de la Contraloría General de la República.



- Que en complemento de lo que se pretende con esta reforma al Código Municipal, se incluya la obligatoriedad de incorporarse a la Red Interinstitucional, según los requisitos establecidos por la Defensoría de los Habitantes de la República.

Agradecida por la deferencia consultiva, se despide,

**Catalina Crespo Sancho PhD**  
**Defensora de los Habitantes**

c. archivo