

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL ARTÍCULO 273 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LEY N.º 6227 DE 2 DE MAYO DE 1978 Y DE LOS ARTÍCULOS 293 Y 295 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573 DE 4 DE MAYO DE 1970.
LEY PARA ARMONIZAR LA REGULACIÓN DE LOS SECRETOS DE ESTADO CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N° 21.172

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 273 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LEY N.º 6227 DE 2 DE MAYO DE 1978 Y DE LOS ARTÍCULOS 293 Y 295 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573 DE 4 DE MAYO DE 1970. LEY PARA ARMONIZAR LA REGULACIÓN DE LOS SECRETOS DE ESTADO CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Expediente N° 21.172

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Nuestra Constitución Política garantiza el derecho fundamental de toda persona al libre acceso a los departamentos administrativos *“con propósitos de información sobre asuntos de interés público”*, con la salvedad de *“los secretos de Estado”* (artículo 30).

Sin embargo, la legislación nacional no ha realizado una definición precisa del concepto *“secretos de Estado”*, ni ha concretado el procedimiento para declararlos, a pesar de su innegable trascendencia. Tradicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia los han interpretado como referidos a asuntos vinculados con las potestades del Poder Ejecutivo sobre el mantenimiento del orden y la tranquilidad de la Nación (seguridad nacional), la defensa de la soberanía nacional y la dirección de las relaciones internacionales de la República (artículos 139 y 140 de la Constitución Política).

Este criterio se desprende de la lectura de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, en la que se entendió como referido a *“ciertos documentos -como los del Ministerio de Relaciones Exteriores- que no pueden ponerse al alcance de todos cuantos lo soliciten”* (Acta de la sesión N.º 108, de las 15 horas del 13 de julio de 1949) y ha sido compartido por la Procuraduría General de la República, según la cual:

“De conformidad con lo expuesto se colige que “el secreto de Estado” tiene relación directa con aspectos referidos a cuestiones de política estatal, en punto especialmente a la defensa y seguridad de la Nación y a las relaciones exteriores de la República. En nuestro ordenamiento jurídico, precisamente encontramos que dichas materias (defensa, seguridad, y relaciones exteriores de la Nación) caen dentro del ámbito de atribuciones que constitucionalmente competen al Poder Ejecutivo. Así, el artículo 139 inciso 3) de la Carta Magna señala como deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República, el “ejercer el mando supremo de la fuerza pública”. (...) De este modo, concluye este Despacho que el alcance del “Secreto de Estado” estaría comprendido en el campo de la seguridad y defensa de la Nación, y en

materia de relaciones exteriores de la República, aspectos los cuales por expreso mandato constitucional competen a uno de los Poderes del Estado (principio de división de Poderes que informa el artículo 9º de la Ley Suprema): el Poder Ejecutivo.” (Dictamen N.º C- 239 de 21 de noviembre de 1995).

Las referencias en cuanto al desarrollo normativo del concepto jurídico indeterminado incluido en la Norma Fundamental, han sido escasas. El artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública dispone que no habrá acceso a las piezas del expediente administrativo *“cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado”*, pero no define el procedimiento para declarar un determinado expediente bajo esta categoría.

En lo relativo a sanciones, los numerales 293 y 295 del Código Penal tipifican los delitos de revelación de secretos de Estado y espionaje (procurar u obtener indebidamente secretos de Estado). Pero hasta 2013 no establecían ningún tipo de parámetro objetivo, para determinar qué tipo de información pública tiene esta categoría.- La reforma realizada mediante la Ley N.º 9135 precisó que la sanción penal está referida a asuntos *“relativos a la seguridad interna o externa de la nación, la defensa de la soberanía nacional y las relaciones exteriores de Costa Rica”*.

No obstante este avance, persiste un riesgo importante de que la figura del secreto de Estado y las ambigüedades que la rodean sean utilizadas de forma abusiva para negar a la ciudadanía y a la prensa nacional acceso a información relevante de innegable interés público. Este riesgo es particularmente preocupante en caso de que la información involucrada se refiera a violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades públicas.

El 7 de setiembre de 2018, un tribunal de Myanmar condenó a siete años de cárcel a dos periodistas de la agencia Reuters, Wa Lone y Kyaw Soe Oo, por *“violar la Ley de Secretos Oficiales”* mientras realizaban un reportaje sobre las matanzas de personas integrantes de la minoría musulmana *rohinyá*, ocurridas en ese país del sudeste asiático y que han sido calificadas por Naciones Unidas y organismos internacionales de derechos humanos como un intento de genocidio.

Desde 2017 más de setecientas mil personas de esa comunidad se han visto forzadas a huir del país debido a la persecución y la discriminación que sufren, incluyendo actos de violencia y asesinatos cometidos por oficiales del ejército. Sin embargo, el gobierno de Myanmar defendió la condena contra los dos periodistas que investigaban estos hechos, argumentando que intentaron acceder a *“información confidencial”* protegida como secreto de Estado según la legislación de este país.

El Parlamento Europeo criticó duramente esa sentencia como una grave violación a la libertad de expresión, pues se castigó a los periodistas por investigar en intentar informar sobre conductas de las autoridades públicas que se encuentran

dentro de *“las peores violaciones de los derechos humanos y los crímenes más graves con arreglo al Derecho internacional, incluidos genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra”*, según la Misión Internacional Independiente bajo mandato de Naciones Unidas que investigó el caso (Resolución N.º 2018/2841(RSP)).

La realidad es que en Costa Rica no estamos totalmente exentos de que ocurra una situación similar. Lo anterior, no solo porque en nuestro país se han dado casos de violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades y funcionarios públicos, sino porque la legislación vigente sobre asuntos que pueden ser declarados secretos de Estado no excluye expresamente los delitos de lesa humanidad y las violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios públicos.

Los conceptos indeterminados de “seguridad nacional interna y externa”, “defensa de la soberanía nacional” y “relaciones internacionales” son lo suficientemente amplios como para permitir que las autoridades de Gobierno incluyan información relativa a actuaciones de los cuerpos de seguridad o de otros funcionarios públicos que impliquen graves violaciones a los derechos humanos.

Estas conductas podrían ser cometidas por autoridades del Estado costarricense, pero también originarse en actuaciones de fuerzas de seguridad o personal militar de terceros Estados que operan o podrían operar en el territorio nacional. En ambos casos, la apelación a una declaratoria de “secreto de Estado” bajo el expediente de la “seguridad nacional” podría servir para encubrir y ocultar estos hechos a la ciudadanía y perseguir penalmente a quienes los divulguen e investiguen. Al menos así lo demuestra la experiencia internacional y la historia los regímenes de seguridad nacional en América Latina, de la que Costa Rica no debería permanecer indiferente.

La presente iniciativa legislativa propone modificar las normas de la Ley General de la Administración Pública y el Código Penal que regulan la declaratoria de secretos de Estado y las sanciones por su divulgación. En este sentido, si bien no se pretende establecer una lista taxativa de todos los asuntos que pueden recibir esta declaratoria, sí se considera pertinente definir el procedimiento que debe seguir esta declaratoria (mediante decreto ejecutivo y actuación previa, debidamente motivada del Poder Ejecutivo) y realizar la aclaración expresa de que los crímenes de lesa humanidad y las violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios públicos o fuerzas del orden nacionales o extranjeras en el territorio nacional no podrán, en ningún caso, ser declarados secretos de Estado.

Las reformas propuestas permitirían que nuestro país cumpla de mejor manera los compromisos adquiridos en diversos instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley N.º 8557 de 29 de noviembre de 2006) en cuyo artículo 10, *“Información Pública”*, prescribe que el Estado costarricense *“adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar*

la transparencia en su administración pública”, incluyendo la instauración de procedimientos o reglamentaciones que “permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones”.

La *“Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas”* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (N.º 53/144, Sesión Plenaria N.º 85, de 9 de diciembre 1998) resulta de especial relevancia para este caso, dado que la jurisprudencia de la Sala Constitucional, ha reafirmado que tiene el carácter de instrumento internacional de derechos humanos para efectos de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política (ver por ejemplo, voto N° 2014-3969). El artículo 6 de esta Declaración es contundente en reconocer que toda persona tiene derecho *“a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos”.*

Desde esta perspectiva, nuestro ordenamiento jurídico debe ser particularmente celoso en prevenir y evitar que las prerrogativas de los poderes públicos –como la potestad de declarar secretos de Estado- sean utilizadas abusivamente para encubrir violaciones a los derechos humanos cometidas desde esas posiciones de poder. Estas violaciones deben combatirse indistintamente de los sujetos de que provengan pero los Estados democráticos deben ser particularmente cuidadosos en la prevención de la violencia de Estado, porque el Estado ostenta el monopolio del uso legítimo de la fuerza y las autoridades públicas se encuentran en una posición de poder que con relativa facilidad puede ser utilizada para procurar impunidad.

En virtud de las consideraciones expuestas, someto a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio y pronta aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 273 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LEY N.º 6227 DE 2 DE MAYO DE 1978 Y DE LOS ARTÍCULOS 293 Y 295 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573 DE 4 DE MAYO DE 1970.
LEY PARA ARMONIZAR LA REGULACIÓN DE LOS SECRETOS DE ESTADO CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

ARTÍCULO 1- Se reforma el artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 273-

1- No habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento puedan comprometer secretos de Estado, previamente declarados como tales por el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto ejecutivo debidamente motivado, podrá declarar como secretos de Estado asuntos cuya divulgación pueda perjudicar de forma sensible la seguridad interna o externa de la nación, la defensa de la soberanía nacional y las relaciones internacionales de Costa Rica. En ningún caso podrán considerarse secretos de Estado actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios públicos o fuerzas del orden nacionales o extranjeras en el territorio nacional.

2- Tampoco habrá acceso cuando se pueda comprometer información confidencial de la contraparte o, en general, cuando el examen de dichas piezas confiera a la parte un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la contraparte o a terceros, dentro o fuera del expediente.

3- Se presumirán en la condición indicada en el inciso anterior, salvo prueba en contrario, los proyectos de resolución, así como los informes para órganos consultivos y los dictámenes de éstos antes de que hayan sido rendidos.”

ARTÍCULO 2- Se reforman los artículos 293 y 295 del Código Penal, Ley N° 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas. El texto se leerá de la siguiente manera:

Artículo 293- Revelación de secretos de Estado. Será reprimido con prisión de uno a seis años a quien revele secretos de Estado debidamente decretados relativos a la seguridad interna o externa de la nación, la defensa de la soberanía nacional o las relaciones internacionales de la Republica. No será punible la

revelación de información relativa a actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios públicos o fuerzas del orden nacionales o extranjeras en el territorio nacional.

(...)

Artículo 295- Espionaje. Será reprimido con prisión de uno a seis años a quien procure u obtenga indebidamente secretos de Estado debidamente decretados relativos a la seguridad interna o externa de la nación, la defensa de la soberanía nacional y las relaciones internacionales de Costa Rica. No será punible la obtención de información relativa a actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios públicos o fuerzas del orden nacionales o extranjeras en el territorio nacional.

La pena será de dos a ocho años de prisión cuando la conducta se realice mediante manipulación informática, programas informáticos maliciosos o por el uso de tecnologías de la información y la comunicación.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

18 de diciembre de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.