

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA REGULAR LOS SECRETOS DE ESTADO Y RESGUARDAR LA
DEMOCRACIA**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 273 DE LA LEY GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LEY N.º 6227 DE 2 DE MAYO DE 1978,
ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA, LEY N.º 7410 DE 30 DE
MAYO DE 1994, ARTÍCULOS 293 Y 295 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573
DE 4 DE MAYO DE 1970 y ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL SISTEMA
NACIONAL DE ARCHIVOS, LEY N° 7202 DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 1990 Y
SUS REFORMAS**

SIGRID SEGURA ARTAVIA Y OTRAS Y OTROS DIPUTADOS

EXPEDIENTE N°25.752

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

PROYECTO DE LEY

LEY PARA REGULAR LOS SECRETOS DE ESTADO Y RESGUARDAR LA DEMOCRACIA

REFORMA DEL ARTÍCULO 273 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LEY N.º 6227 DE 2 DE MAYO DE 1978, ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA, LEY N.º 7410 DE 30 DE MAYO DE 1994, ARTÍCULOS 293 Y 295 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573 DE 4 DE MAYO DE 1970 y ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS, LEY N.º 7202 DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 1990 Y SUS REFORMAS

Expediente N°25.752

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley tiene por objeto regular los secretos de Estado en Costa Rica y resguardar el Estado Social y Democrático de Derecho, mediante un cuerpo normativo especial y la necesaria actualización y armonización de las normas jurídicas que regulan la materia.

En una democracia, la norma es la publicidad y la transparencia. Sólo excepcionalmente cabe lo contrario.

Con claridad meridiana, la Sala Constitucional ha interpretado la publicidad y la transparencia como un mecanismo inherente al sano ejercicio del Estado Social y Democrático de Derecho, siendo que *“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.”* (Resolución N° 00136 - 2003 del 15 de enero de 2003)

La Sala continúa describiendo a los entes públicos como *“...verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados.”*

Para esto, sostiene que: *“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).”*

Nuestra Constitución Política en el artículo 30 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”.

En Costa Rica, la declaratoria de secreto de Estado posee una naturaleza jurídica de acto político o discrecional de gravamen, emitida por el Poder Ejecutivo a través del presidente y ministro del ramo. Esa declaratoria funciona como una excepción constitucional a los principios de publicidad, acceso a la información pública, máxima divulgación, transparencia administrativa y otros.

Constituye además un límite al acceso informativo público que ha sido objeto de un longevo y profundo debate a propósito de la necesidad de regular los secretos de Estado por medio de una ley especial de acuerdo con las interpretaciones constitucionales y convencionales, según el principio de reserva de ley.

Al actuar como una restricción legítima al libre acceso a los departamentos y registros públicos consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política, el ejercicio del secreto de Estado depende de criterios de oportunidad y conveniencia gubernamental debidamente motivados y de una norma con rango de ley que permita dotar de seguridad jurídica tanto a las personas como sobre los derechos propiamente restringidos.

En particular, si la limitación recae sobre materias sustanciales específicas, que requieren de una interpretación restrictiva, al chocar con derechos fundamentales de fiscalización ciudadana, no admite aplicaciones analógicas ni extensivas.

Por esta razón, la Sala Constitucional en la resolución N° 00136 - 2003 del 15 de enero de 2003, ha sido clara y contundente, al sostener que:

“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 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 aspecto 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. 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.”

La práctica costarricense de regular estos sensibles datos en un bloque de legalidad disperso y mediante el uso abierto del decreto ejecutivo lleva a una práctica *contra legem* que durante décadas se ha normalizado, resultando necesaria la creación de una ley especial que regule de forma sistemática los alcances y límites del secreto de Estado para evitar una transgresión de los derechos fundamentales y derechos humanos.

Y es que el acceso a la información pública como derecho fundamental, no es una potestad discrecional de la Administración Pública, sino que debe ser la máxima desde la cual se deberá funcionar frente a las personas administradas, de forma que su puesta en práctica constituya una forma clara y contundente de garantizar y fortalecer nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, a través de la transparencia y la participación ciudadana en todos sus alcances.

Así, bajo esta línea de pensamiento la Sala Constitucional señaló que:

“...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 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.” (Resolución N°1403-2007 del 31 de enero de la Sala Constitucional)

La creación de una ley especial que regule los secretos de Estado es necesaria para respetar el orden democrático demandado por nuestra Carta Magna, pero además es una deuda histórica que Costa Rica debe resolver para evitar la instrumentalización

indiscriminada de los secretos de Estado para encubrir abusos de poder, como el mal manejo de los fondos públicos o el levantamiento de controles de ingreso y gasto de la Administración Pública.

Tradicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia los han interpretado como referidos exclusivamente 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).

Sin embargo, en las propias palabras de la Sala Constitucional, en la resolución N.º 00136 - 2003, *“el secreto de Estado se encuentra regulado en el bloque de legalidad de forma desarticulada, dispersa e imprecisa...”*, siendo que aún no se ha definido el concepto *“secretos de Estado”*, ni se ha concretado, más allá de la integración normativa, el procedimiento ni los criterios para declararlos, a pesar de su innegable trascendencia a nivel colectivo e individual.

El desarrollo normativo del concepto jurídico de secreto de Estado que se plasma en la Norma Fundamental, ha sido escaso, generando una profunda inseguridad jurídica. 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.

Las reglas de acceso a expedientes administrativos, incluido el artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública, no constituyen una habilitación para establecer

una categoría genérica de secreto de Estado. Incluso cuando exista información legítimamente susceptible de protección, debe existir una justificación concreta y positivizada de la motivación por la que esa información debe permanecer reservada.

Asimismo, la Ley para promover la transparencia en el suministro de información en el sector público, N° 10240 de 2024, en su artículo 4° señala el secreto de Estado como una forma de exclusión de la obligatoriedad de suministrar información por parte de la Administración Pública y armoniza la norma con las disposiciones de la Ley 8968, Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, de 7 de julio de 2011, privilegiando el derecho fundamental de acceso a la información.

Justamente en esta dirección se desarrolla la Ley Marco de Acceso a la Información Pública, N° 10554 de 2024, que en su artículo 1° define el objeto, garantía del Estado y ámbito de aplicación de la siguiente manera:

“La presente ley tiene por objeto que el Estado garantice el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la información pública, de forma proactiva, oportuna, oficiosa, completa y accesible, garantizando la transparencia administrativa en el ejercicio de la función pública, fortaleciendo la rendición de cuentas por parte de las autoridades y su debida publicidad en la función pública.

Los sujetos de derecho privado que detentan información de interés público están bajo lo establecido en esta ley.”

Por su parte, en la Ley General de Policía, N° 7410 del 30 de mayo de 1994, en el artículo 10, inciso f se establece como principio fundamental para las fuerzas de policía en cumplimiento de funciones: “...f) *Guardar absoluta confidencialidad sobre todos los documentos o los asuntos que constituyan secreto de Estado.*”. Mientras que en el artículo 16 refuerza aún más la labor policial en relación al manejo de documentos confidenciales y secretos de estado.

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 se establecía ningún tipo de parámetro objetivo, para determinar qué tipo de información pública tiene esta categoría.- La reforma realizada mediante la Ley N.° 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*”.

En este sentido, el legislador José María Villalta Florez Estrada presentó la iniciativa N° 21.172, titulado “*Reforma del artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N.° 6227 de 2 de mayo de 1978 y de los artículos 293 y 295 del Código Penal, Ley N.° 4573 de 4 de mayo de 1970. Ley para armonizar la regulación de los secretos de estado con la protección de los derechos humanos*”, el cual obtuvo un amplio apoyo mediante la aprobación del dictamen unánime afirmativo de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos en el año 2020.

Dicho proyecto de ley pretendía armonizar las disposiciones sobre secretos de Estado albergadas en la Ley General de Administración Pública y el Código Penal, con la línea convencional de respeto a los derechos humanos. Si bien no pretendía

establecer una lista taxativa de todos los asuntos que pueden recibir la declaratoria de secreto de Estado, si consideró 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.

Sin embargo, la iniciativa fue archivada frente al vencimiento del plazo cuatrienal regulado en el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, durante el año 2023, debido a la negativa de 31 diputaciones del período constitucional 2022-2026.

Pese a estos importantes avances, persiste el riesgo de que la figura del secreto de Estado y las ambigüedades e imprecisiones 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 y hasta encubrir violaciones a los derechos fundamentales y los derechos humanos.

Adicionalmente, el decreto incluye actuaciones y expedientes administrativos, estudios previos, requerimientos técnicos, ofertas, adjudicaciones, financiamientos, contratos y etapas de ejecución, sin distinción de las partes contratantes.

Al revisar este decreto ejecutivo, es evidente que lo que se pretende es volver más sencilla la toma de decisiones sin la respectiva fiscalización y transparencia demandadas a nivel constitucional en garantía de las personas, mediante el establecimiento de cláusulas abiertas, la falta de una vigencia temporal y la valoración amplia e indeterminada de la información que vendría a clasificarse, afectando así la totalidad de la actuación administrativa y dejando un marco discrecional para la opacidad en la función pública con el argumento, igualmente abierto, de la “seguridad nacional”.

La inclusión de partidas presupuestarias, contrataciones públicas y otras actuaciones de gestión institucional, ya contienen un régimen jurídico especial mediante el cual la publicidad de la información resulta de la mayor relevancia para fiscalizar y transparentar la toma de decisiones fiscales y económicas del gobierno.

En este sentido, la reserva no puede convertirse en una categoría general que abarque indiscriminadamente información pública pues se estaría incurriendo en una grave violación al derecho fundamental de acceso a la información pública y a la fiscalización sobre el uso de recursos públicos.

Una clasificación de confidencialidad como el secreto de Estado, que abarque indiscriminadamente documentos, expedientes, contrataciones y partidas presupuestarias impide distinguir entre información verdaderamente sensible y gestión administrativa ordinaria.

Así, el decreto ejecutivo, como acto administrativo, termina funcionando como fuente autónoma del Derecho para emitir una restricción a los derechos fundamentales y derechos humanos como el acceso a la información, contrariando la jerarquía

normativa y el principio de reserva de ley. Esto resulta incompatible con el estándar de valoración prudente y casuística que exige la jurisprudencia constitucional y convencional.

Bajo esta tesis, obsérvese, entre otros muchos, el precedente *Claude Reyes y otros vs. Chile* (2006), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que establece estándares especialmente relevantes para cualquier restricción al acceso a la información pública:

- Debe existir una ley formal que establezca la restricción.
- La restricción debe perseguir un fin legítimo; la seguridad nacional puede constituirlo.
- Debe superar un test de necesidad y proporcionalidad.
- La restricción debe ser lo menos lesiva posible para el derecho de acceso a la información.
- El Estado debe justificar por qué determinada información debe mantenerse en secreto.

Por su parte, el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, conocido como Convenio de Tromsø (CETS n.º 205), entrado en vigor el 1 de diciembre de 2020, es el primer tratado internacional vinculante que reconoce de manera general el derecho de acceso a documentos oficiales. Su artículo 3º permite restricciones para proteger: seguridad nacional; defensa; relaciones internacionales; seguridad pública; investigaciones, entre otros intereses.

Dicho Convenio, incorpora el *harm test* y la *ponderación de interés público*, que implica una valiosa herramienta para la valoración de estos puntos limítrofes entre derechos fundamentales y derechos humanos, a saber, no basta con que el documento pertenezca nominalmente a una materia protegida, sino que la divulgación debe causar o ser susceptible de causar perjuicio al interés protegido, y el acceso puede prevalecer cuando exista un interés público superior a su divulgación.

Valga mencionar el caso valorado por un tribunal de Myanmar en 2018 mediante el cual se 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)).

Otro caso relevante, denunciado por el medio de comunicación el Faro y la reconocida organización InSight Crime, sobre el abuso de la figura de secreto de Estado, se observa en el país vecino, El Salvador, país en el que la administración del presidente Nayib Bukele ha convertido la reserva de información en un pilar fundamental de su gobernanza bloqueando la transparencia pública, ocultando cifras oficiales de criminalidad, como las cifras de homicidios, y salud, como el manejo de la pandemia por Covid-19, contrataciones y manejo de las finanzas públicas a discreción, frente a las reiteradas denuncias contra los derechos humanos.

A esto se le suma la cooptación institucional al modificar y controlar los organismos encargados de garantizar la transparencia, como el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), y la denegación sistemática de solicitudes de información pública a ciudadanos y periodistas.

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.

Las excepciones actuales que permite la vía jurisprudencial de la Sala Constitucional sin que medie una ley positiva, permite que los conceptos indeterminados de “seguridad nacional interna y externa”, “defensa de la soberanía nacional” y “relaciones internacionales” sean lo suficientemente amplios como para habilitar que las autoridades de Gobierno incluyan, de forma discrecional, información relativa a actuaciones de los cuerpos de seguridad o de otros funcionarios públicos que lleven a 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 de los regímenes de seguridad nacional en América Latina, de la que Costa Rica no debería permanecer indiferente.

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 en detrimento de garantías constitucionales, como sucede en el decreto ejecutivo 45879-MSP antes descrito, pero también como un mecanismo para encubrir violaciones a los derechos humanos cometidas desde esas posiciones de poder.

Estas violaciones deben combatirse indistintamente de los sujetos de los 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 y para eventuales persecuciones que esta opacidad derivada por vía de decreto ejecutivo pueda generar.

La presente iniciativa legislativa propone regular los secretos de Estado, su naturaleza jurídica, las causales taxativas, así como la determinación de un régimen sancionatorio por el incumplimiento de los alcances de esta ley y armonizar las normas jurídicas que regulan la materia en la Ley General de la Administración Pública, Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley General de Policía y el Código Penal que regulan los secretos de Estado y las sanciones por su divulgación.

Asimismo, se define 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 otras 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.

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:

**LEY PARA REGULAR LOS SECRETOS DE ESTADO Y RESGUARDAR LA
DEMOCRACIA**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 273 DE LA LEY GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LEY N.º 6227 DE 2 DE MAYO DE 1978,
ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL DE POLICÍA, LEY N.º 7410 DE 30 DE
MAYO DE 1994, ARTÍCULOS 293 Y 295 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573
DE 4 DE MAYO DE 1970 y ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL SISTEMA
NACIONAL DE ARCHIVOS, LEY N.º 7202 DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 1990 Y
SUS REFORMAS**

Artículo 1- La presente ley tiene por objeto desarrollar la excepción de secreto de Estado prevista en el artículo 30 de la Constitución Política, mediante la regulación de las causales, alcances, autoridad competente, procedimiento de declaratoria, plazos de vigencia, desclasificación, mecanismos de control y el régimen de responsabilidades aplicable, con estricta sujeción al derecho de acceso a la información pública.

Artículo 2- Para los efectos de la aplicación de esta ley, se entiende por secreto de Estado la condición jurídica excepcional y temporal que el Poder Ejecutivo, mediante decreto, atribuye información en su poder cuya divulgación, por sí sola o en conjunto con otra información, genera un riesgo real e identificable de daño significativo a un interés legítimo de seguridad nacional, integridad territorial o la conducción de negociaciones internacionales en curso, siempre que ese riesgo resulte superior al interés público de acceso y divulgación de la información.

Podrá declararse secreto de Estado para clasificar actos, información, procesos, objetos, documentos o archivos, en formato físico o digital, que considere que deberán ser secretos según las causales definidas en esta ley, siempre que se demuestre el riesgo real, identificable y de daño significativo para un interés público, de conformidad con las causales establecidas en el artículo 4 de la presente ley.

La condición de secreto de Estado no podrá derivar de la materia, naturaleza, fuente u órgano productor de la información, sino exclusivamente del decreto emitido conforme a los extremos regulados en la presente ley.

Artículo 3- El secreto de Estado constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de acceso a la información pública, la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión. Deberá ser interpretado y aplicado, en todo momento, de forma restrictiva.

Las causales de declaratoria son taxativas y no admiten aplicación analógica ni extensiva. La carga de acreditar la procedencia de la declaratoria y la subsistencia de sus presupuestos, corresponde en todo momento al Poder Ejecutivo.

Ante la duda sobre la procedencia de una declaratoria de secreto de Estado, prevalecerá la divulgación.

Artículo 4- Únicamente podrá declararse secreto de Estado cuando concurra el riesgo previsto en el artículo 2 de esta ley, respecto de alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando se comprometa la capacidad del Estado para repeler agresiones externas que atenten contra su soberanía, independencia o integridad territorial.
- b) Cuando se revelen planes, capacidades o procedimientos operativos destinados a la protección del orden constitucional o de las fronteras, cuando su conocimiento permita neutralizarlos o eludirlos.
- c) Se ponga en riesgo cierto la vida o la integridad física de personas determinadas, en razón de sus funciones públicas de seguridad legalmente asignadas.
- d) las relaciones exteriores concertadas entre éste y el resto de los sujetos del Derecho Internacional Público, respetando el derecho a la paz.

No constituye una causal susceptible de amparar una declaratoria de secreto de Estado, la protección de la reputación o la imagen de una autoridad, órgano o ente público; la responsabilidad política, administrativa, civil o penal de algún funcionario; las ilegalidades, ocultamiento de errores, ilegalidades o conducta ineficiente en la gestión pública; ni la sustracción de información sujeta al control ciudadano, legislativo o judicial.

Artículo 5- En ningún caso podrá declararse secreto de Estado la información relativa a actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura, desaparición forzada, ejecución extrajudicial o cualquier otra violación a los derechos humanos cometidas por personas funcionarias públicas o fuerzas del orden nacionales o extranjeras en el territorio nacional, o cualquiera acción que los facilite, apoye, documente o encubra.

La prohibición comprende la información sobre las acciones u omisiones que hayan facilitado, apoyado, documentado o encubierto tales hechos, y sobre las investigaciones, los procedimientos y las medidas de reparación vinculados a estos. La declaratoria de secreto que recaiga sobre esta información, es absolutamente nula y no producirá efecto alguno.

Artículo 6- El decreto ejecutivo fijará el plazo de vigencia de la declaratoria atendiendo a la naturaleza y a la previsible duración del riesgo acreditado. En ningún caso ese plazo podrá exceder de cinco años, contados a partir de la publicación del decreto en el Diario Oficial.

La declaratoria podrá prorrogarse por una única vez, de oficio, hasta por cinco años adicionales y en ningún caso la vigencia total podrá exceder de diez años.

La prórroga requerirá un nuevo decreto ejecutivo, emitido antes del vencimiento del plazo original y sujeto a los mismos requisitos de la declaratoria originaria. En él deberá acreditarse, de manera actual y específica, la subsistencia del riesgo en los términos del artículo 2, así como el resultado vigente de la ponderación. No procederá la prórroga fundada en la mera reiteración de la motivación original y no podrá ser solicitada ni promovida por terceros.

Artículo 7- Al vencimiento del plazo de vigencia o de su prórroga, la información recobra su condición de pública de pleno derecho, sin necesidad de acto administrativo alguno. A partir de ese momento su entrega es obligatoria, y su retención constituye falta grave del funcionario responsable.

El Poder Ejecutivo deberá desclasificar de oficio, la información respecto de la cual hayan desaparecido, total o parcialmente, los presupuestos que fundamentaron la declaratoria. Cuando la desaparición sea parcial, se entregará la parte de la información que ya no se encuentre cubierta

Cualquier persona podrá solicitar la desclasificación anticipada de una declaratoria vigente. La solicitud se resolverá mediante acto motivado dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación. La denegatoria deberá expresar, de forma concreta, la subsistencia actual del riesgo y de la ponderación de los intereses. Transcurrido el plazo sin resolución expresa, la solicitud se tendrá por denegada para efectos de su impugnación.

Bajo orden judicial, se podrá solicitar la desclasificación inmediata de información cuando la declaratoria recaiga sobre información comprendida en el artículo 5 de esta ley, cuando se hubiere emitido con inobservancia de los requisitos legales, o cuando existan indicios de incumplimiento de la ley o de violaciones a garantías constitucionales y derechos humanos.

La autoridad judicial solicitante se encargará de la conservación de forma que se proteja su confidencialidad, garantizando al mismo tiempo el derecho de las partes en el procedimiento a examinarlos sin obtener copias.

Artículo 8- Los actos, información, procesos, objetos documentos y los archivos declarados secreto de Estado, se conservarán en condiciones que garanticen su

preservación, integridad y seguridad a cargo del Poder Ejecutivo, sin perjuicio lo establecido en de Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 del 27 de noviembre de 1990 y sus reformas, a partir de los 5 años desde su publicación del decreto ejecutivo.

La transferencia de los documentos a la Dirección General del Archivo Nacional se realizará en los plazos ordinarios y no se verá suspendida ni diferida por la declaratoria; durante su vigencia, el secreto será oponible a terceros, sin perjuicio de las funciones de custodia, valoración y conservación que corresponden a esa Dirección. Vencido el plazo de vigencia o acordada la desclasificación, los documentos quedarán sujetos al régimen ordinario de consulta pública previsto en la Ley N.º 7202.

Artículo 9- Previo a la emisión del decreto ejecutivo que declare o prorrogue un secreto de Estado, el Poder Ejecutivo deberá consultar obligatoriamente a la Procuraduría General de la República conforme a los procedimientos establecidos en su ley orgánica. El criterio emitido será de acceso público y se publicará en los medios oficiales de la Procuraduría General de la República.

La Procuraduría General de la República deberá rendir su dictamen dentro de los quince días hábiles siguientes al recibo de la consulta. La ausencia de dictamen dentro de ese plazo no habilita la emisión del decreto.

El dictamen será de acceso público y se publicará en los medios oficiales de la Procuraduría General de la República, en una versión que omita la información cuya protección se examina. La omisión deberá indicarse expresamente y no podrá alcanzar el razonamiento jurídico ni la conclusión del dictamen.

Artículo 10- En ninguna circunstancia podrá declararse secreto de Estado sobre la información relativa a los montos de las compras públicas, ni sobre los expedientes administrativos de contratación pública, aun cuando dicha contratación se realice con ocasión o en el marco de una declaratoria de secreto de Estado. Lo anterior, de conformidad con los principios previstos en la Constitución Política y en la Ley General de Contratación Pública, N.º 9986, del 27 de mayo de 2021.

Artículo 11- La declaratoria de secreto de Estado emitida en contravención de esta ley es absolutamente nula y no producirá efecto alguno. La nulidad podrá declararse de oficio o a instancia judicial y se sancionará conforme a la siguiente clasificación::

- a) Constituye falta grave, sancionable con suspensión sin goce de salario de quince a treinta días:

a.1) Emitir o promover una declaratoria sin la acreditación, a cargo del Poder Ejecutivo conforme al artículo 3, del riesgo y de la ponderación exigidos en el artículo 2.

a.2) Emitir el decreto sin la motivación exigida por esta ley, o fundarlo en una causal distinta de las establecidas en el artículo 4.

a.3) Invocar el secreto de Estado respecto de información que no haya sido declarada mediante decreto ejecutivo conforme a esta ley.

a.4) Emitir el decreto sin la consulta previa prevista en el artículo 9.

a.5) Prorrogar una declaratoria mediante la mera reiteración de la motivación original, o tramitar una prórroga promovida por terceros, en contravención del artículo 6.

b) Constituye falta gravísima, sancionable con despido sin responsabilidad patronal o cese del cargo de ministro o ministra, según corresponda:

b.1) Retener información desclasificada o cuyo plazo de vigencia haya vencido.

b.2) Declarar o mantener el secreto de Estado sobre información comprendida en los artículos 5 y 10.

b.3) Obstaculizar, condicionar o diferir la entrega de información requerida por autoridad judicial, o incumplir lo dispuesto en el último párrafo del artículo 7.

b.4) Destruir, alterar, ocultar o sustraer información declarada secreto de Estado, o impedir su transferencia a la Dirección General del Archivo Nacional conforme al artículo 8.

b.5) Incurrir nuevamente en cualquiera de las faltas graves previstas en este artículo.

El procedimiento se tramitará conforme al régimen disciplinario aplicable a la persona funcionaria y, en su defecto, al procedimiento ordinario de la Ley General de la Administración Pública.

La potestad sancionatoria prescribirá en cuatro años, contados a partir de la desclasificación de la información o del día en que el hecho llegue a ser conocido, lo que ocurra primero.

Lo anterior es sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal correspondiente, y del régimen previsto en los artículos 121 inciso 9), 148 y 149 de la Constitución Política respecto de la persona que ejerce la Presidencia de la República y de las personas ministras.

Artículo 12- Se reforma el artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública, N.º 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 pueda comprometer secretos de Estado, previamente declarados como tales por el Poder Ejecutivo de forma motivada. El secreto de Estado constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de acceso a la información pública, la

transparencia y la publicidad por medio del cual el Estado pueda lograr el fin determinado de forma razonable, proporcional e idónea.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto ejecutivo debidamente motivado, podrá declarar secreto de Estado asuntos cuya divulgación pueda perjudicar 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.

En ningún caso podrán considerarse secretos de Estado actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios públicos o fuerzas del orden nacionales o extranjeras en el territorio nacional, o cualquiera acción que los facilite, apoye, documente o encubra.

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 estos antes de que hayan sido rendidos.”

Artículo 13- 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 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 delictivos, de genocidio, crímenes de guerra, 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 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 delictivos, de genocidio, crímenes de guerra, 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 inteligencia artificial, tecnologías de la información y la comunicación.

Artículo 14- Se reforma el artículo 16 de la Ley General de Policía, Ley N° 7410 del 30 de mayo de 1994 y sus reformas. El texto se leerá de la siguiente manera:

Artículo 16°—Documentos confidenciales y secretos de estado. Los informes y los documentos internos de la Dirección de Inteligencia y Seguridad del Estado son confidenciales. Podrán declararse secreto de Estado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley para regular los secretos de estado y resguardar el Estado Social y Democrático de Derecho y los Derechos Humanos.

Artículo 15- Se reforma el artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 del 27 de noviembre de 1990 y sus reformas. El texto se leerá de la siguiente manera:

Artículo 10.-

Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones a las que se refiere el artículo 2 de esta ley. Cuando se trate de documentos declarados secreto de Estado o de acceso restringido, perderán esa condición después de diez años de haber sido producidos, y podrán facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobadas, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales y convencionales.

TRANSITORIO I- Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Poder Ejecutivo revisará la totalidad de las declaratorias de secreto de Estado, reservas o clasificaciones de información vigentes a esa fecha, cualquiera que sea la norma bajo la cual se hubieren dictado, y las adecuará a esta ley o las dejará sin efecto. Las que no hayan sido adecuadas dentro de ese plazo quedarán sin efecto de pleno derecho, y la información recobrará su condición de pública.

TRANSITORIO II- El plazo de vigencia de las declaratorias que se adecuen conforme al transitorio anterior se computará desde la fecha de la vigencia de la presente ley, sin que la adecuación habilite plazo nuevo ni prórroga adicional a las previstas en el artículo 7.

TRANSITORIO III- El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigencia. La falta de reglamento no impedirá su aplicación ni justificará el incumplimiento de los plazos previstos en los transitorios anteriores.

Rige a partir de su publicación.

Diputadas y Diputados